

El PAC y la Carta de intención con el FMI / las expectativas de febrero quedaron atrás

por Mario J. Zepeda Martínez

EN EL LAPSO DE UN MES fueron anunciados por el gobierno del presidente Miguel de la Madrid las medidas de política económica que van configurando —después de su Mensaje a la nación sobre la situación económica del 21 de febrero pasado— la respuesta concreta del régimen a la caída de los precios del petróleo y su fuerte impacto en la economía mexicana.

En primer lugar, el 23 de junio fue divulgado el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC), conjuntamente por el recién nombrado secretario de Hacienda y Crédito Público, Gustavo Petriccioli, y el titular de la Secretaría de Programación y Presupuesto, Carlos Salinas de Gortari.

Casi un mes después, el 22 de julio, fue presentada en Washington al Fondo Monetario Internacional (FMI), la carta de intención del gobierno mexicano para un nuevo convenio de crédito contingente por el equivalente en DEGs (Derechos Especiales de Giro), a 1 millón 600 mil dólares. En la misma ceremonia se presentaron solicitudes de crédito al Banco Mundial (BM) y al Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Al día siguiente se iniciaron las negociaciones con la banca internacional en busca de nuevos créditos externos para el gobierno mexicano y una nueva reestructuración de la deuda contraída con la banca internacional privada. Estas negociaciones incluyen también contactos con gobiernos de algunos de los países acreedores, y con los bancos centrales de éstos.

El programa de Aliento y Crecimiento (PAC). Un Programa Tardío e Insuficiente.

En términos generales el PAC constituye un programa *tardío e insuficiente* para enfrentar la nueva modalidad y gravedad que ha adoptado la crisis de la economía mexicana como resultado del desplome de los precios del petróleo.

Es *tardío* porque se ha anunciado casi medio año después de la caída de los petroprecios. Siendo 1987 el año del inicio de los mecanismos de sucesión presidencial que habrán de culminar en 1988, el tiempo que le ha llevado al gobierno reaccionar a la situación lo ha colocado en una posición incómoda para aplicar con amplitud cualquier respuesta que se pretendiera instrumentar: si fuera cierto que a finales del año próximo se conocerá ya el nombre del nuevo candidato priista a la presidencia, también lo es que el tiempo efectivo del cual dispone el actual régimen para aplicar la respuesta en pleno dominio de los poderes de los cuales ahora dispone, se restringe escasamente a un año. Tiempo angustiosamente corto para revertir la gravedad de la situación que se vive.

Pero quizás el más destacado factor que hace al PAC tardío lo constituye el que se haya permitido que se produjera el desplome de los precios petroleros sin haberse logrado una solución que verdaderamente aliviara la situación de la deuda externa. Así se presentó como realidad una situación que las voces independientes veían como probable ya desde fines de 1985 —

más aún después de los sismos de septiembre pasado—; una situación que se asemejaba demasiado al peor de los mundos posibles: bajísimos precios petroleros con insostenibles condiciones de pago a la deuda externa.

Pero el PAC no sólo es tardío, sino también es notoriamente *insuficiente*: si bien se adopta la meta de crecer a la modesta tasa de 3 ó 4% en 1987 y 1988, de hecho se están adaptando las posibilidades de crecimiento de la economía mexicana a las necesidades de pago establecidas y aceptadas con la banca internacional después del PAC y de la carta de intención con el FMI. Existen elementos de peso para afirmar que la economía mexicana requiere de tasas de crecimiento muy superiores y de cualidades sociales muy distintas a las que hoy se practican, para enfrentar con éxito los graves rezagos sociales que hoy confronta la nación mexicana.

En las siguientes líneas se exponen los principales elementos que constituyen el PAC:

1 La economía está incapacitada para hacer frente a las condiciones de la deuda externa pactadas el año pasado, a la vez que experimenta la necesidad de crecer durante los dos próximos años. En virtud de lo anterior, señaló el secretario Petriccioli en la comparecencia de prensa en que se hizo público el PAC, "tendremos que cambiar los términos de la negociación externa...esto exige que la premisa de la negociación externa sea una *concertación* firme y decidida con los acreedores, para adecuar el servicio de la deuda a la capacidad de pago de la economía. *Esto implica una tasa de*

En este número Temas de hoy, 2/ El PAC y la Carta de intención con el FMI: las expectativas quedaron atrás, **Mario J. Zepeda M.**, 3/ Las restricciones financieras del Estado: el turno del consumo popular, **Ma. del Carmen del Valle R.**, 6/ Inflación 1986: rebasará el 100%, **M.Z.**, 9/ Crisis y reordenamiento del espacio físico. Periodos de crisis —necesidad de desconcentrar y descentralizar, **Carlos Bustamante Lemus**, 10/ Insuficientes las medidas fiscales de abril de 1986, **Andrés Blancas Neira**, 13.



crecimiento moderada y el planteamiento de una disminución en los pagos del servicio de la deuda...¹

2. Se buscaría liberalizar el crédito al sector privado "para apoyar la planta productiva". La consecución de esta meta, "pieza angular" del programa, tiene como prerrequisitos planteados por el propio programa, "la obtención de recursos externos derivados de la indispensable negociación... retener y aumentar el ahorro interno, así como propiciar el retorno de capitales del exterior..." Para lograr lo anterior se anuncia "la introducción de nuevos instrumentos de captación que ofrezcan rendimientos más seguros en relación con la evolución de la inflación." Con las características de estos nuevos instrumentos —que días después se supo eran los Pagarés de la Federación (Pagafes) nominados en el equivalente en pesos (cantidad variable) a una cantidad de dólares norteamericanos (fija)— se propone el gobierno lograr —ni más ni menos que en un contexto de inflación en ascenso y fuerte especulación contra el peso mexicano— el milagro que no se ha logrado desde 1982: el retorno de los capitales fugados y la retención y el aumento de la captación de los ahorros internos. Posteriormente —plantea el PAC— "se buscará que las tasas de interés tiendan a la baja..." Lo que es "indispensable para evitar (*sic !!!*) el disparo del pago de intereses (que en el Presupuesto Federal ya significan más de 50% del gasto según indica el mismo día el propio secretario Petriccioni) y para aliviar la situación financie-

ra de las empresas privadas y el uso que los campesinos, los pequeños industriales hacen del crédito." Por lo demás, en las semanas siguientes a la presentación del PAC, el Banco de México no ha hecho sino anunciar aumentos a las tasas de interés.

3. Los puntos anteriores permitirán "un franco y decidido aliento a la inversión privada", con el propósito de "proteger la planta productiva y los empleos existentes y, a partir de ello, estimular ampliamente la inversión de los particulares." La simplificación de trámites a la exportación y el programa de también "aliento decidido a las exportaciones", complementan este punto de la estrategia del PAC.

4. En materia de ingresos públicos se procedería a una "reestructuración de la política fiscal congruente con la nueva realidad", se intensificarán los "ajustes al proceso de administración tributaria..."; se mantendrá "una política de precios y tarifas realista, que evite rezagos frente a la inflación y que contribuya, junto con los programas correspondientes de eficiencia y productividad, al fortalecimiento financiero de las empresas públicas estratégicas y prioritarias."

5. El titular de Programación y Presupuesto, por su parte, contribuyó a precisar los objetivos y alcances del PAC al descartar la posibilidad de una expansión del gasto público: "Me permito destacar que el propósito de lograr un crecimiento entre 3 y 4% en 1987 y 1988, será apoyado por la acción decidida del presupuesto, *pero no deriva de una estrategia de expansión del gasto público.*"

Aparte del lineamiento de transferir recursos de lo "no prioritario" (cancelándolo) a lo "prioritario" se añaden dos anuncios trascendentes por parte de Salinas de Gortari:

Por un lado destaca la intensificación del proceso de reconversión industrial, que en el sector paraestatal significa "tres pasos fundamentales: introducción de nuevas tecnologías mediante inversiones adicionales; cierre de procesos productivos obsoletos; y elevación de la producción, el empleo y la productividad."

En segundo lugar, después de reiterar lo reiterable de la importancia de la rectoría del Estado, y del sector paraestatal tan fundamental para ejercerla, el artículo 28 constitucional, etc., anunció: "Pero por primera vez se publicará, en los próximos días, la lista

de las empresas prioritarias que conservará el Estado. Las restantes serán desincorporadas del sector público de manera ordenada, mediante los procesos de venta, liquidación, fusión o transferencia." Y se concluye diciendo: "Fortaleceremos lo estratégico y prioritario, haciendo ahorros mediante la desincorporación de lo que no lo es..."

Los signos negativos del nuevo acuerdo con el FMI: atrás de los propios planteamientos del gobierno

Si el PAC se había presentado tardío e insuficiente, la nueva carta de intención pactada con el FMI acabó por desmoronar las esperanzas y las expectativas de que en el corto plazo el gobierno estuviera contemplando una respuesta verdaderamente imaginativa y preservadora de la soberanía nacional, y que buscara al menos proteger los ya mermados niveles de vida de la mayoría de los mexicanos.

Respecto a los requerimientos que el propio presidente Miguel de la Madrid había establecido en febrero como mínimo para enfrentar el impacto de la caída de los precios petroleros en la economía mexicana —consignados posteriormente en el PAC— y lo que se logró realmente con el FMI tenemos:

- no se ajustó el servicio de la deuda a la capacidad real de pago del país;
- satisface parcialmente el acceso a nuevos créditos del exterior, aunque no reduce sus costos;
- no asegura la apertura de nuevos mercados que permitan exportar más para fortalecer la capacidad de pagos y de crecimiento;

Mucho menos representa por parte de la banca acreedora un sacrificio equivalente al realizado por nuestro país.

Así, aún desde el punto de vista del Mensaje presidencial del 21 de febrero pasado, lo acordado con el FMI resulta decepcionante:

1. En lo que se refiere al enfoque social global que el presidente ofrecía en su Mensaje... llamó la atención, y levantó ciertas expectativas, la afirmación siguiente: "No enfrentaré el enorme reto que ahora nos amaga por la vía de reducir el nivel de vida de los campesinos mexicanos o abatir los salarios reales de los trabajadores de mi país". Sin embargo, la política acordada con el FMI y puesta en marcha desde los momentos previos de nego-

¹ *El Nacional*, p. 5, primera sección, 24 de junio de 1986.

ciación —quizás como argumentos de prueba de "buena voluntad"— que ha incluido acciones como el cierre de Fundidora de Monterrey, el retiro de subsidios a productos básicos como la tortilla y el pan, las alzas al gas, la gasolina, etcétera, no han hecho sino reducir el nivel de vida de obreros, campesinos, empleados y otros sectores de la población mexicana, al abatir salarios y empleo.

2. El significado real de obtener más créditos para poder pagar tan solo los intereses mensuales de la deuda pública externa es el de **capitalizar** los intereses a un costo muy alto (pues aumenta el saldo de la deuda en proporción a los nuevos créditos) y posponer el problema de la insolvencia para el futuro... no muy lejano, por cierto. El propio presidente de la Madrid advertía el peligro de este camino en su Mensaje... del 21 de febrero: "El efecto neto de la pérdida de ingresos petroleros sobre la balanza de pagos de 1986 no puede compensarse solamente con un mayor endeudamiento externo vía flujos de crédito nuevo. Ello nos llevaría a un círculo vicioso interminable."

3. No obstante los ofrecimientos presidenciales de que "El ajuste requiere también sacrificios por parte de los acreedores internacionales que han sido corresponsables en el proceso de endeudamiento..." de que se revisarían "las condiciones financieras del servicio de la deuda, ajustándolas a la capacidad de pago del país..." o de que "Toca ahora a nuestros acreedores hacer cuando menos un esfuerzo equivalente a la gran tarea y sacrificio que ha hecho el pueblo de México"², reiterados después en el PAC, los acreedores no realizarán ningún sacrificio importante pues seguirán cobrando básicamente las tasas establecidas, y en cambio han impuesto nuevas condiciones.

4. El anuncio de que se canjeará deuda externa por acciones de empresas privadas y de empresas paraestatales (punto 15 de la Carta)³, equivale a un embargo de bienes productivos nacionales y a un desplazamiento en la capacidad de dirección de la economía mexicana de los sectores público y privado nacionales, a extranjeros. Puede significar un cambio de consideración

en el peso de la banca acreedora internacional en la propiedad de bienes en la nación. Adicionalmente, garantiza mayores requerimientos de endeudamiento futuro al propiciarse la salida de utilidades de inversionistas extranjeros que no aportarán nada nuevo... sino que tomarán empresas ya existentes.

5. El PAC y la carta con el FMI dejan la recuperación en manos de la inversión privada y del crédito externo. El gobierno renuncia a ampliar sus programas de gasto y de inversión.

6. De hecho, el gobierno acepta un nuevo recorte presupuestal al anunciarse en la carta de intención la substancial reducción del sector paraestatal (punto 7 de la carta) y una reducción de 0.5% del gasto corriente que se verá compensada por un aumento de 0.5% en inversión pública (punto 9 de la carta). Cabe aquí recordar lo que el propio titular de Programación y Presupuesto afirmaba el día de la presentación pública del PAC: "cómo la inversión pública ya muestra niveles excesivamente deprimidos y prácticamente sólo se destina a mantenimiento (recuérdese que el recorte anunciado recientemente de 500 mil millones de pesos es equivalente a casi la quinta parte del programa total de inversiones!) «paréntesis y énfasis del propio Salinas de Gortari» y existen necesidades inaplazables de gasto corriente por

atender, la innovación en materia de gasto está en que apoyaremos el crecimiento moderado con control de inflación, sin expansionismo presupuestal, mediante la eliminación de programas no prioritarios para apoyar gastos fundamentales adicionales..."

7. La aceptación de cubrir un alto porcentaje de las pérdidas de ingresos fiscales producidas por las bajas petroleras, a través de incrementos substanciales de precios y tarifas del sector público (punto 8) dará un nuevo y grave impulso a la inflación, en tanto se mantienen prácticamente intocados los descomunales gastos fiscales por concepto de "servicio a la deuda". En la carta de intención ofrecida al FMI por el gobierno mexicano se afirma (punto 9) "el total de pagos de intereses se incrementó del 5% del PIB en 1981 a 12.3% en 1985 y, para 1986, se calcula un 18.5%"

8. En los nuevos créditos obtenidos se privilegia el apoyo a las exportaciones por sobre el apoyo a actividades ligadas al mercado interno;

9. Por último, se pactan aspectos de la vida económica interna que le corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión establecer, como son la política de deuda externa del país en 1987 y 1988, las metas de crecimiento económico, de finanzas públicas, entre otras.



² Miguel de la Madrid. "Mensaje a la nación sobre la situación económica", revista *Comercio Exterior*, febrero de 1986, pp. 99-104.

³ "Carta de intención del gobierno mexicano al FMI", *Excelsior*, 28 de julio de 1986, p. 16-A.