

Reuniones-diálogo sobre la política económica de México y sus perspectivas

CENTRO TEPOZTLÁN A.C

En Centro Tepoztlán, A.C, se llevaron a cabo los días 25 de abril y 4 de julio pasados dos reuniones-diálogo para hacer un examen de la política económica actual y en perspectiva de México. Como ha sido costumbre, se convoca a miembros de Centro Tepoztlán, así como a invitados especiales, a un debate amplio y responsable del tema escogido. A continuación se presenta una síntesis de ambas reuniones, moderadas por Gerardo Gil Valdivia, miembro de Centro Tepoztlán. El tema de las mismas tuvo como antecedente otras efectuadas entre 1995 y 1997 en las que se analizaron las consecuencias de la crisis financiera y económica que se originó a fines de 1994. La revista *Este País* publicó en su oportunidad las síntesis respectivas. Las actuales son un complemento en que se centra la atención en la perspectiva de corto y mediano plazos. Se cita al final la lista de participantes.

Reunión del 25 de abril

La actual política económica: balance y perspectivas

El ponente de la reunión-diálogo fue el licenciado Jesús Silva Herzog, miembro de Centro Tepoztlán, quien ha participado en la toma de decisiones económicas en momentos clave de la historia reciente del país, desde diversas responsabilidades públicas. De acuerdo con la estructura de las reuniones, se analizó el origen y los antecedentes de la actual política económica, así como la visión a futuro del problema. En primer término, el ponente se refirió a la crisis de 1982. Al analizarla describió que ésta se presentó debido a la caída de los precios del petróleo, después de cuatro años de auge durante los cuales se registró un crecimiento medio anual del Pía de 8.4 por ciento.

Silva Herzog destacó que un aspecto determinante en esa crisis, y en otras posteriores, fue la falta de capacidad gubernamental para reconocer que las circunstancias habían cambiado. Así, en 1982, frente a la primera caída de los precios del petróleo, no se supo interpretar la tendencia del mercado y se recurrió al crédito externo a corto plazo para compensar dicha caída, que fue de un 10 por ciento.

Entre las lecciones que dejó la crisis fue la importancia de mantener finanzas públicas sanas. La parte más importante del déficit público se generaba en esa época en las empresas públicas. En 1982, el déficit alcanzó el 17% del PIB. En ese año, a pesar de las tres devaluaciones, las exportaciones mexicanas no lograron reaccionar. Asimismo, esa crisis puso de manifiesto la vulnerabilidad frente a Estados Unidos, pero las relaciones con el sector privado se deterioraron profundamente a raíz de la nacionalización de la banca comercial.

Hasta 1985 no hubo cambio significativo en la política económica. En ese año electoral se incrementó el gasto público. El terremoto que afectó la Ciudad de México en septiembre,

que fue trágico para el país, permitió al gobierno federal disimular el fracaso de su política económica. También 1985 es el año del inicio de la apertura comercial.

En 1986 ocurrió una nueva caída en el precio del petróleo, y en 1987 se compensó el déficit recurriendo nuevamente al crédito mediante reestructuración de la deuda externa. A partir de 1988 los cambios estructurales se aceleraron. La apertura de la economía y las privatizaciones fueron demasiado rápidas. En este periodo (1988-1994) se efectuó la privatización de la banca en medio de irregularidades. ¿Qué pasó con el producto de la venta de las empresas públicas y la banca? –se cuestiona el ponente. En el periodo señalado se firmó el TLC en un contexto de asimetría que aún prevalece. En 1994 México había aplicado reformas económicas que lo hacían el país ejemplar de acuerdo con el consenso de Washington. Silva Herzog señala que a los errores de diciembre de 1994 habría que añadir los anteriores, e hizo resaltar de nuevo la poca capacidad gubernamental para reconocer que las circunstancias habían cambiado.

En cuanto al programa económico emprendido a partir de diciembre de 1994, se trata de uno similar a los aplicados con anterioridad, sin mecanismos compensatorios suficientes. Entre los aspectos positivos destacan los buenos resultados macroeconómicos que revelan una recuperación alentadora pero muy dispareja: la inflación se ha reducido pero ha continuado el deterioro salarial.

En una síntesis de los últimos quince años, el ponente destaca que éste ha sido un periodo dominado por la crisis, en el que se ha vivido un cambio importante en la política económica y un enorme deterioro social. Destaca que esta política económica ha puesto énfasis en la exportación, y que se ha incrementado la concentración de la relación económica y financiera con los Estados Unidos. En el último periodo dos características que han acompañado a la política económica han sido el dogmatismo y la pérdida de credibilidad del gobierno. Concluye Silva Herzog sosteniendo que no ha habido visión de largo plazo y que el modelo liberal que se ha aplicado en los últimos años ha tenido fallas muy importantes –la economía mexicana no ha crecido de manera sólida–, por lo que se requieren ajustes. Recalcó que la única justificación de la política económica es el crecimiento y que es imprescindible una conducción económica por parte del sector público. Sin embargo, ante la falta de capacidad de éste para reaccionar a tiempo, es necesaria una mayor transparencia y la constante evaluación de las acciones de gobierno.

En cuanto a una visión de futuro, Silva Herzog ve nubarrones en el horizonte. Destacó que el país sigue petrolizado en cuanto al ingreso público, por lo cual subraya la importancia de una reforma fiscal, si bien destaca que hoy ha perdido capacidad de respuesta oportuna ante el problema de la caída actual de los petroprecios; no obstante concluye con la recomendación de ajustar el modelo.

En suma, después de esta conferencia en la que se analizó con claridad y franqueza la política económica instrumentada en los últimos quince años, las causas de la crisis de 1982 y la política económica puesta en marcha en esa fecha, es oportuno complementar este análisis con la discusión de algunos temas específicos de la problemática económica que enfrenta México y de cuya solución depende en gran medida el destino de la nación.

Durante el debate que siguió a la exposición del licenciado Jesús Silva Herzog se hizo referencia a diversos aspectos de la situación económico-financiera reciente y en perspectiva, que se resumen en los siguientes puntos:

1) El fuerte ajuste de los años 1995-1996, y aun la recuperación en 1997, se han hecho, en el trienio en su conjunto, sin crecimiento del PIB, y con depresión considerable de la demanda interna, tanto de consumo como de inversión, tanto privada (nacional) como pública. La industria de la construcción, en particular, sufrió una contracción aguda. Ello indica que la recuperación sólo a base de demanda externa (exportaciones generales y producto neto de la maquila) no es suficiente para lograr nuevos equilibrios macroeconómicos.

2) El desastre bancario, cuyo costo es el triple de lo que se obtuvo por las privatizaciones de los bancos, constituye un pesado lastre que influirá por varios años.

3) El ajuste de los gastos públicos ha afectado gravemente los renglones de educación, salud y vivienda, o sea, el área social, que requiere una clara estrategia de mediano y largo plazos.

4) Ha faltado transparencia y credibilidad, y más grave aún, se carece de visión de objetivos a largo plazo de carácter general, incluidos el sector externo y el energético; la expansión de la infraestructura está detenida. El desempleo es mucho más grave y extenso de lo que indican las cifras oficiales. Se carece de política industrial propositiva. Todo ello influye para que el sector empresarial no reaccione en forma suficiente o sólo lo haga en sectores que entrañen alianzas con capitales de empresas transnacionales. La pequeña y mediana empresas ha sufrido un descalabro del que difícilmente podrá salir sin apoyos de toda clase.

5) Las políticas de ajuste a corto plazo necesitan encuadrarse siempre en las estrategias a mediano y a largo plazos, en especial como medio para aprovechar las perspectivas que ofrece la globalización de los mercados y para protegerse de los efectos negativos que la globalización presente en muchos de sus aspectos, teniendo en cuenta la naturaleza especial de la estructura económica y social de México, inclusive el incremento constante de la población en edad de trabajar.

6) Todos estos temas merecerían nuevas oportunidades de análisis, evaluación y debate en Centro Tepoztlán.

Reunión del 4 de julio

La política económica en México: problemas críticos y perspectivas

Como continuación del debate sobre la política económica en México en 1998, iniciado el 25 de abril con la presentación hecha por el licenciado Jesús Silva Herzog, se organizó una segunda reunión-diálogo el 4 de julio, en la cual el ponente fue el doctor David Ibarra Muñoz, miembro de Centro Tepoztlán, quien, al igual que el ponente anterior, ha sido secretario de Hacienda y Crédito Público y ha desempeñado responsabilidades públicas en

su caso en el periodo anterior a 1982. El doctor Ibarra ha participado en varios de las reuniones-diálogo anteriores y ha publicado ampliamente sus puntos de vista sobre la situación y perspectiva económicas de México.

Comenzó Ibarra por recordar que, a lo largo de la historia, ante determinados desafíos, México ha tenido diversos tipos de reacciones, a veces tardías, a fenómenos venidos del exterior, por ejemplo en la fase de desarrollo del Porfiriato a fines del siglo xix con participación en mercados mundiales de productos básicos. El cambio paradigmático supuesto por la Revolución conmocionó mucho a la sociedad mexicana, con efectos económicos inicialmente negativos, pero dio lugar a considerable creatividad: la reforma agraria, los principios incorporados a la Constitución de 1917 relativos a la responsabilidad social y económica del Estado, la organización del periodo posrevolucionario en función de la modernización agropecuaria, industrial, de infraestructura y en materia de educación y salud.

En los últimos años, México ha tenido, ante nuevos desafíos externos, la necesidad de hallar una nueva forma de vinculación con los fenómenos económicos y financieros en los mercados internacionales, constituidos éstos en particular en redes transnacionales, para lo cual el país estaba poco y mal preparado. Una de las características de esta nueva perspectiva internacional –la de la globalización– es que sus beneficiarios son pocos, mientras que los perjudicados son la mayoría. Esto se refleja a nivel mundial y en la propia sociedad mexicana, atada por la apertura comercial y financiera a las eventualidades externas.

En este nuevo proceso, las dificultades son mayores; ha faltado "ingenio", y se ha llegado al extremo en la política económica mexicana de "ser más papista que el Papa".

El problema, ante la inevitabilidad de los procesos, es: ¿cómo adaptarse sin incurrir en un gran descuido de la política de empleo, sin corregir los macro desequilibrios del mercado de trabajo, sin actualizar instituciones obsoletas, sin una política exterior dotada de un mínimo de autonomía, sin un sistema de apoyos a grandes sectores sociales. Se prevé además menor incidencia de la función y la acción del Estado, y prevalece a su vez desorden en la creación de empresas en el sector privado. Entre los posibles instrumentos, destaca la carencia de política de desarrollo industrial, que deja indefensa a la pequeña y mediana industrias; las instituciones obsoletas no se remplazan, pues el mercado no las crea. Hacen falta grandes consensos, un nuevo pacto social entre los grandes sectores, y la creación de mecanismos de comunicación y concertación.

Cabe subrayar la pérdida de los nexos del sector financiero con los sectores productivos. El propio Banco Central renunció hace años a ejercer una de las formas clásicas de regulación del crédito a través del control del encaje bancario y la asignación de las grandes líneas de crédito, lo que dio lugar a expansiones insostenibles del crédito bancario comercial y al deterioro de las carteras bancarias, a la vez que los bancos se centraban en créditos para importaciones y en el financiamiento de tarjetas de crédito. Los bancos de desarrollo abandonaron también sus funciones y los fideicomisos de fomento dejaron de operar.

El sector externo se benefició de una estrategia dirigida a un gran incremento de las exportaciones, pero al mismo tiempo fue afectado por el ancla cambiaria, en particular la

fijación del tipo de cambio de compra, la tendencia a la sobrevaluación de la moneda, y la creciente banda de apertura del tipo de cambio.

La consecuencia de todo ello fue ponerle un "techo" al incremento del *pis*. Aun con 4% de aumento del PIB, empezó una tendencia al deterioro de la balanza de pagos en cuenta corriente, que de nuevo en 1998 se prevé sea negativa, esta vez de 15,000 millones de dólares. La política económica desde 1995 —y aun antes— ha consistido en "ajustar hacia abajo", con descenso del salario real, tasas de interés muy elevadas y desempleo.

En la actualidad ha hecho crisis la función del Fobaproa, mecanismo creado para rescatar carteras vencidas de la banca y dar liquidez a las instituciones bancarias. La cartera ha escalado a un nivel de 550,000 millones de pesos (equivalentes a unos 60,000 millones de dólares), de los cuales corresponden unos 280,000 millones de pesos a los bancos no intervenidos y unos 270,000 millones de pesos a los intervenidos. Fobaproa cuenta con activos de sólo 220,000 millones de pesos, no todos recuperables; luego faltan 330,000 millones de pesos. El total representa un incremento de 72% de la deuda pública neta total, y de 200% respecto a la deuda interna. Alrededor de un 30% de la cartera de los bancos está en Fobaproa; el crédito privado otorgado por los bancos privados sólo aumentó 8% en 1997. El Estado ha ejercido en efecto un "crowding out" respecto a los prestatarios potenciales de la banca. Además, la deuda de Fobaproa se duplica cada tres años y medio, lo que indudablemente crea compromisos que llevarán a una reducción adicional del gastos público social. Existe, además, una cartera vencida que no está en Fobaproa, estimada entre 80,000 y 100,000 millones de pesos, constituida en gran parte por hipotecas cuya tasa de interés real ha aumentado más de 30%, frente a salarios reales menores de los prestatarios.

Las consecuencias de lo anterior no permiten descartar otra fuerte caída financiera, por lo que hay necesidad urgente de crear programas de saneamiento y de reconstituir la función de intermediación de la banca mexicana. Una posibilidad de aliviar este problema sería permitir que el déficit del sector público, que es fundamentalmente financiero, crezca al 3% del PRI, en lugar de mantenerse en 1.5%. (El balance operativo, por cierto, sigue siendo superavitario, lo cual deprime el *pis*.) En otros términos, es indispensable modificar la política económica.

El debate que siguió a esta presentación inicial hecha por David Ibarra abundó en consideraciones dirigidas a la crisis financiera y bancaria, habiendo destacado los siguientes puntos:

- 1) Se ha carecido de regulación del sistema bancario y financiero, y éste ha operado con poca eficacia, poca equidad y poca transparencia. En materia de tipo de cambio, al dejarlo supuestamente a las fuerzas del mercado, se ha abandonado su uso como instrumento de "desviación" de la demanda y se cometió el error de no dirigirlo con deslizamientos en pequeñas dosis.

- 2) Es necesario asumir la carga del Fobaproa, para dar liquidez al sistema bancario, pero con distinción de carteras a fin de castigar las que hayan resultado de operaciones fraudulentas. Los actuales pagarés necesitarán "bursatilizarse"; de ahí la lógica de la conversión de los activos de Fobaproa en deuda pública a su vez bursatilizable.

3) La crisis financiera no ha afectado de manera sensible la situación macroeconómica, cuyos ajustes han provenido más bien de la baja internacional del petróleo y su efecto en los ingresos del sector público. Sin embargo, si no se resuelve la crisis financiera, pueden presentarse graves consecuencias de carácter macroeconómico.

4) La Ley de Quiebras vigente es un obstáculo para una reestructuración rápida de los endeudamiento debido a que los deudores se amparan, dando lugar a largos procesos; sería urgente una actualización de dicha ley como instrumento de eficiencia en la resolución del problema de Fobaproa. Al propio tiempo deberá avanzarse en el establecimiento de derechos sociales exigibles.

5) La idea de la búsqueda del consenso general o un nuevo pacto social merece la mayor atención, pero debe reconocerse la dificultad práctica de la negociación política que entraña y la conveniencia de buscar aspectos en que pueda haber mayor margen para consensos. Habrá que generar verdadero diálogo político, ya que los aspectos políticos no se pueden separar. La política económica no puede "despolitizarse". Además, el ingrediente de política social no puede hacerse a un lado. Hay necesidad de crear formas nuevas de tomar las decisiones políticas.

6) En el contexto internacional, tampoco hay gran margen de maniobra, o bien no se aprovechan los márgenes existentes, pero no puede evitarse actuar positivamente en cuanto a la crisis interna, en particular en materia de renegociación financiera, para que la banca vuelva a ser un instrumento de desarrollo. Las megatendencias mundiales tienden a crear mayor desempleo, sin que se avizore a nivel internacional ningún mecanismo que procure corregir los desequilibrios en los mercados de trabajo.

7) Los flujos internacionales de capitales desestabilizadores deben evitarse. Por otra parte, será conveniente introducir cláusulas de salvaguarda en el TLC, o aplicar con rigor los permisibles, ya que todos los países se reservan ese derecho como instrumento de corrección de desequilibrios.

8) Dado el deterioro de la infraestructura de transporte y urbana en los últimos años, será indispensable iniciar programas de largo plazo para remediar esta deficiencia que afecta a toda la planta productiva del país y ocasiona ineficiencia y mayores costos. El financiamiento necesario no se ha determinado y puede alcanzar ingentes sumas, sin que se haya precisado de dónde puedan proceder.

9) A nivel nacional será imperativo definir objetivos a largo plazo, medir los tiempos, tomar decisiones oportunas respecto a las consecuencias sociales y políticas y proteger los avances democráticos.

10) Finalmente, se consideró que la discusión del problema originado en el Fobaproa y las causas de éste, pueden dar lugar a foros generales de discusión objetiva en que se tome por eje el propósito central de reconstruir la capacidad de crecimiento y desarrollo de la economía mexicana en general, con menor asimetría interna y regional, con atención a la problemática social, buscando ampliar los márgenes de ajuste en forma más equitativa.

