

## PRECIOS DEL PETRÓLEO, DEUDA EXTERNA Y CRISIS: LA TRASCENDENCIA DEL MANEJO DE LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA ECONÓMICA \*

ROBERTO GUTIÉRREZ R.

EN LA HISTORIA ECONÓMICA DE MÉXICO pocas veces han aflorado de manera tan evidente, como en la actualidad, las variables determinantes de la fase recesiva del ciclo económico. La reducción de precios del petróleo y el alto servicio de la deuda externa, explican casi totalmente el proceso recesivo que vive el país a partir de 1982. Se necesitan algunas relaciones simples para ubicar el papel de ambas variables en la economía.

La industria petrolera, en la que también se incluye la petroquímica básica —ya que ambas actividades son responsabilidad absoluta de Petróleos Mexicanos (PEMEX)—, representa cerca del 5% del Producto Interno Bruto (PIB), lo que la convierte en la actividad industrial más importante del país y a PEMEX en su empresa más grande.<sup>1</sup>

Los hidrocarburos básicos (petróleo y gas) representan el 93% del consumo total de energía primaria de México, cifra excepcionalmente alta para los promedios internacionales.<sup>2</sup>

Durante la primera mitad de la presente década, las exportaciones de petróleo y derivados representaron cerca del 65% del total de mercancías vendidas al extranjero.<sup>3</sup>

Las contribuciones de PEMEX al gobierno federal ascienden a más

\* Trabajo presentado en el II Congreso de Economía de la Universidad de las Américas-Puebla: 31 de marzo-4 de abril de 1986. El autor, que es profesor de economía en el departamento correspondiente de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, se benefició ampliamente con los comentarios de algunos asistentes, particularmente el Dr. Enrique Cárdenas y el profesor Carlos de Llano. Esto no modifica su responsabilidad sobre el resultado final.

<sup>1</sup> Véase *Sistema de Cuentas Nacionales*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, diferentes años.

<sup>2</sup> *Programa Nacional de Energéticos 1984-1988*, México, Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, 1984, p. 48.

<sup>3</sup> *Informe Anual*, México, Banco de México, diferentes números.

de 50% de los ingresos fiscales de la nación y son, por tanto, su principal fuente de recaudación.<sup>4</sup>

La deuda externa documentada de PEMEX es la más alta de cualquier empresa individual del país. En 1982 llegó a representar aproximadamente la cuarta parte de la deuda externa acumulada de México; en este momento es del orden del 16.3 por ciento.<sup>5</sup>

Verticalmente la industria petrolera es la mejor integrada del país, ya que las actividades de PEMEX cubren todas las fases del proceso productivo: exploración, explotación, refinación, petroquímica primaria, distribución y comercialización. Se ha llegado a decir, incluso, que PEMEX es la empresa petrolera más integrada del mundo.

Los encadenamientos de esta actividad, hacia adelante y hacia atrás, son enormes, como se puede apreciar en la matriz de insumo-producto, y prácticamente afectan a todos los sectores productivos, tanto por la energía que consumen, como por el uso de sus materias primas. El número total de empleados de PEMEX (transitorios y de planta) asciende a alrededor de 150 mil. Sin embargo, el número de dependientes de la industria petrolera es mucho mayor, ya que por cada empleo directo se crean, aproximadamente, tres indirectos.

La deuda externa acumulada de México supera los 100 mil millones de dólares, lo que representa más del 70% del PIB. Ésta es una relación desproporcionada en comparación con la del resto de países fuertemente endeudados del mundo.

En el periodo 1982-1985 el servicio de la deuda externa absorbió poco más de 59 mil millones de dólares,<sup>6</sup> lo que representó alrededor de tres cuartas partes de los ingresos de divisas por concepto de exportaciones de petróleo y derivados, o sea, tuvo un coeficiente de solvencia (servicio de la deuda/exportaciones totales de mercancías) de aproximadamente 50%. Esto quiere decir que sólo el 50% de las divisas que han ingresado a México durante los últimos años por exportaciones de mercancías, han sido utilizadas tanto para la compra de bienes y servicios del extranjero como para otros fines similares.<sup>7</sup>

La tasa de interés promedio anual implícita que se paga por dicho endeudamiento es cercana a 11%, lo que significa que si los intereses

<sup>4</sup> *Ley de Ingresos para 1986*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, noviembre de 1985.

<sup>5</sup> Mario Ramón Beteta, *Informe del Director General*, México, PEMEX, varios años, y Banco de México, *op. cit.*

<sup>6</sup> Con base en cifras del Banco de México, diversas publicaciones.

<sup>7</sup> Banco de México, *op. cit.*, y *Memoria de Labores*, México, Petróleos Mexicanos, diferentes números.

se utilizaran para abonar el capital, el saldo total de la deuda se cubriría en menos de nueve años.

Independientemente de las cifras, la deuda es uno de los puntos más neurálgicos de las relaciones de México con el exterior; además, le resta poder de negociación en otros problemas cruciales, como indocumentados, comercio exterior, mar patrimonial, financiamiento del desarrollo e inclusive pacificación en Centroamérica.

#### ANTECEDENTES

Existe un evidente paralelismo entre el auge de la deuda externa y el de las exportaciones petroleras: ambas variables crecieron a tasas excesivamente altas a partir de mediados de la década de los setenta. Por una parte, el saldo de la deuda externa total, que en 1975 era de 20.1 mil millones de dólares, llegó a 84.9 mil millones en 1982, o sea que se cuadruplicó en sólo siete años. Por otra, las exportaciones de petróleo pasaron de 94 mil a 1 millón 492 mil barriles diarios en igual periodo; es decir crecieron 16 veces.<sup>8</sup> De esta manera, durante ese lapso el saldo de la deuda creció en 64.8 mil millones de dólares y los ingresos petroleros acumulados en los mismos años fueron de aproximadamente 50 mil millones, lo que da un total de ingresos por ambos rubros de 114.8 mil millones de dólares y un promedio anual de 14.3 mil millones, cifra sin precedentes en la historia de México y muy superior a la de cualquier otro tipo de ingresos de divisas: turismo, transacciones fronterizas, exportaciones de manufacturas, etcétera.

Se observó, asimismo, una retroalimentación entre el endeudamiento externo y las exportaciones petroleras, ya que la deuda permitía reforzar la capacidad exportadora de crudo y esto, desde el punto de vista de la banca internacional, garantizaba el pago oportuno del servicio correspondiente.

Hasta finales de los setenta, las tasas de interés internacionales (Libor y Prime Rate) fueron muy bajas, incluso algunos años llegaron a ser negativas en términos reales. Mientras tanto, el precio internacional del petróleo de referencia (Árabe Ligero) tenía un incremento promedio anual de alrededor de 7% entre 1975-1978 y de 60% entre 1979-1981.<sup>9</sup> Dichos fenómenos respondían, por una parte, al hecho de que

<sup>8</sup> Roberto Gutiérrez R., "La espiral del endeudamiento externo de México y sus problemas de renegociación en el contexto de la experiencia latinoamericana", en *Investigación Económica*, México, Facultad de Economía, UNAM, núm. 178; y PEMEX, *op. cit.*

<sup>9</sup> British Petroleum, *B.P. Statistical Review of World Energy*, Londres, 1985.

en el sistema financiero internacional había exceso de liquidez como consecuencia del reciclaje de los petrodólares en un periodo en que era notoria la ausencia de proyectos de inversión en los países desarrollados, debido a la recesión económica; por otra, a que desde 1973 el mercado petrolero era de vendedores, es decir que la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) se había erigido como el agente que establecía los precios.

Durante aquellos años las condiciones financieras internacionales permitieron poner en práctica tres teorías fundamentales de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), orientadas a propiciar el desarrollo económico acelerado de los países de la región: a) que la deuda externa debía utilizarse para cubrir la brecha de divisas, misma que no debía ser vista necesariamente como un indicador de pérdida de control del diferencial entre exportaciones e importaciones, ya que se reduciría a medida que, gracias a los empréstitos, se aumentara la capacidad exportadora de la región; b) que las economías latinoamericanas no tenían, por sí mismas, capacidad para generar el ahorro que requerían a fin de mantener una alta tasa de crecimiento económico, y c) que los déficit fiscales no eran un signo de debilidad de las finanzas públicas, ya que ayudaban a distribuir en forma más equitativa el ingreso y la producción de la infraestructura básica para el desarrollo económico y social de la región; lo importante era disponer de recursos, ya sea internos o externos, para financiarlos.

#### ERRORES CONCEPTUALES DE LA POLÍTICA ECONÓMICA Y SUS CONSECUENCIAS

El petróleo en la década de los setenta fue considerado a nivel internacional como un recurso en vías de extinción, juicio que se sustentaba en estudios malthusianos elaborados durante aquellos años por organismos supuestamente muy prestigiados. El primero de ellos, y quizá el más importante, fue el solicitado por el Club de Roma a un grupo de científicos del Massachusetts Institute of Technology (MIT) encabezados por Meadows, y que aparecería por primera vez en 1972 bajo el título de *Los límites del crecimiento*; el segundo informe, dado a conocer dos años después por Mesarovic y Pestel, fue: *La humanidad en la encrucijada*. Por otra parte, en 1978 la Rand Corporation dio a conocer los resultados de un trabajo centrado exclusivamente en los hidrocarburos, que había sido solicitado por la Agencia Central de Inteligencia (CIA) de Estados Unidos: *Campos petroleros gigantes y recursos mundiales de petróleo* de Richard Nehring, que tuvo gran difusión. Dada una anunciada es-

casez de crudo, de recursos naturales, los planeadores partían de un precio de petróleo inflexible a la baja, aun suponiendo cambios radicales en las técnicas de exploración y recuperación del mismo<sup>10</sup>

Lo anterior llevó a una sobreproducción mundial de ese producto, que se hizo evidente a partir de 1981, cuando la capacidad instalada superó en más de 30% a la demanda. Fue éste el inicio del descenso tendencial de los precios, que bajaron en el mercado *spot* de un tope cercano a 40 dólares/barril (d/b), a casi 10 d/b a principios de 1986.<sup>11</sup>

El papel de la Agencia Internacional de Energía (AIE), creada en 1974 por la mayoría de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) se subestimó con el fin de responder conjuntamente a la cuadruplicación de precios del petróleo que se dio entre 1973 y 1974. De esta manera, para los países exportadores fueron casi sorprendivos los logros alcanzados a partir de 1980 por los miembros de la Agencia en lo que se refiere a ahorro y sustitución de energéticos, lo que, junto con la recesión económica, les permitió reducir su consumo respecto de 1979 en casi 3 millones de barriles diarios (b/d). Para 1984, dicha reducción era de alrededor de 5.5 millones de b/d.<sup>12</sup> En un primer momento, el impacto lo resintió exclusivamente la OPEP, cuya producción tuvo que contraerse de más de 31 millones de b/d en 1979 a menos de 18 millones en 1984 (dicha cifra incluye líquidos de gas).<sup>13</sup> En fechas recientes, la situación se ha deteriorado tanto que la producción ha empezado a bajar también en países exportadores no miembros de la OPEP, como México, Malasia, Egipto, Brunei, Angola e, inclusive, la Unión Soviética y Noruega.

La rápida explotación de los yacimientos petroleros se justificó, primero, por las necesidades ancestrales de mejorar la calidad de vida del país, así como sus requerimientos de desarrollo y, segundo, porque se consideró que aquél era el momento más adecuado para incrementar al máximo posible las exportaciones de hidrocarburos, dadas sus altas cotizaciones internacionales y la posibilidad de que en el largo plazo fueran sustituidos por otras fuentes de energía. Esto significó una inyección de recursos sin precedentes en la industria petrolera, en tanto otros sectores como el agropecuario y el manufacturero se quedaban relati-

<sup>10</sup> Véase A. Roncaglia, "The Price of Oil: Main Interpretations and their Theoretical Background", en *Journal of Post Keynesian Economics*, verano de 1983, p. 558.

<sup>11</sup> Roberto Gutiérrez R., "La formación de precios del petróleo a partir de 1973: Algunas lecciones sobre el actual desequilibrio del mercado", en *Comercio Exterior*, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, vol. 36, núm. 8, agosto de 1986.

<sup>12</sup> *Oil Market Report*, International Energy Agency, diferentes números.

<sup>13</sup> British Petroleum, *op. cit.*

vamente estancados. Adicionalmente, México se convirtió en pocos años en un país monoexportador, ya que un sólo producto abarcaba más del 50% de las exportaciones totales de mercancías, no obstante que la canasta de productos que podían venderse al extranjero era muy amplia. También en otras áreas de la actividad económica creció la dependencia del petróleo: producción, empleo, financiamiento del gasto público, pago y contratación de deuda externa, diversificación industrial, etcétera.

El efecto del aumento de las exportaciones petroleras mexicanas distorsionó seriamente el mercado internacional. Su producción, que junto con la del Mar del Norte representaba en 1973 el uno por ciento de la producción mundial, pasó al 11% en 1984 y fue un factor determinante en la sobreoferta petrolera.<sup>14</sup>

Se omitió el hecho, ampliamente estudiado por Juan F. Noyola y Raúl Prebisch, de que en los países en vías de desarrollo la elasticidad ingreso de las importaciones es mayor a la unidad, en tanto que la elasticidad ingreso de las exportaciones es menor a la unidad, lo que implica una tendencia al déficit estructural de la cuenta corriente de la balanza de pagos. La experiencia de México mostraría crudamente este hecho: el déficit en cuenta corriente pasó de 1 596 millones de dólares en 1977 a 12 544 millones en 1981, y el déficit acumulado entre 1975 y 1982 ascendió a 40 mil millones de dólares. Esto quiere decir que poco menos del total de los ingresos por concepto de exportaciones de crudo y derivados (aproximadamente 50 mil millones) se utilizó para financiar dicho déficit.

Ante lo expuesto, los observadores consideraron que la tasa de crecimiento de las economías desarrolladas de Occidente, los socios comerciales más importantes de México, mantendría una tendencia similar a la del periodo 1976-1979, que era de alrededor de 4% promedio anual. Los estudiosos no tomaron en cuenta el efecto entre otras cosas, de la más que duplicación de los precios del petróleo en 1979-1980, hecho que en cierta medida aceleró la recaída de estas economías en 1980-1981.<sup>15</sup>

Se pensó, asimismo, que las exportaciones latinoamericanas seguirían creciendo al 20% promedio anual, como lo habían hecho durante la segunda mitad de la década de los setenta; empero, este supuesto se derrumbó cuando sobrevino la recaída de 1980-1981, lo que trajo consigo no sólo una reducción en las exportaciones de estas economías, sino también en los precios de sus materias primas, obligándolas a sufrir,

<sup>14</sup> Roberto Gutiérrez R., "Perspectivas del entorno petrolero internacional", en *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, enero-marzo de 1986, núm. 103, p. 334.

<sup>15</sup> *World Development Report 1981*, Nueva York, Banco Mundial, 1982, p. 9.

a partir de 1981, deterioros persistentes en sus términos de intercambio.

La reforma fiscal que se venía considerando desde principios de los setenta fue pospuesta y también lo fueron los ajustes permanentes a los precios y tarifas de los bienes y servicios vendidos por el sector público. Como consecuencia, el gobierno federal se vio obligado a otorgar crecientes niveles de transferencias a las empresas paraestatales e incurrir en mayores grados de déficit financiero, que se cubrió con deuda tanto interna como externa. Dicho déficit aumentó su participación en el PIB, de 8.3% en 1977 a 18.8% en 1982.<sup>16</sup>

La mejor política de tipo de cambio era la de paridad fija, ya que la mayoría de los productos exportados por México se valoraban internacionalmente, y su competitividad no dependía del valor del peso. Esta actitud iba en contra de la tendencia internacional, puesto que desde 1971, en la llamada crisis del dólar, las economías capitalistas desarrolladas habían substituido el sistema de paridades fijas por el de paridades móviles. Al no actuarse en consecuencia, se estimuló el dispendio de miles de mexicanos que viajaban al extranjero protegidos por una paridad cambiaria subsidiada. El problema fue tan serio que en 1981 la balanza turística, que tradicionalmente tenía ingresos de más de 50% sobre sus egresos, estuvo a punto de tornarse deficitaria (1 760 millones de dólares de ingresos contra 1 571 millones de egresos).<sup>17</sup>

Por otra parte, se propició la fuga de capitales, ya que en primer lugar las tasas de interés pasivas reales eran superiores en el exterior que en México y, por otra, la especulación en contra del peso crecía, como consecuencia del largo periodo durante el cual no se le había reajustado (desde 1976). De esta manera, el renglón de errores y omisiones de la balanza de pagos —claro indicador de la fuga de capitales— registró un monto negativo acumulado entre 1975 y 1982 de 20 000 millones de dólares (8 300 millones tan sólo en 1981). Algunas estimaciones recientes sugieren que entre estas fugas y las inversiones en bienes raíces de mexicanos en el exterior, el país perdió en el lapso citado 60 000 millones de dólares (35 000 millones por el primer concepto y 25 000 millones por el segundo). Las fuentes de dichas estimaciones siguen, sin embargo, siendo difusas: en Estados Unidos, provienen en parte del Departamento del Tesoro y de Inmigración y Naturalización, y de los banqueros privados; en México, también de manera parcial, del banco central y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Aunado a lo anterior, el tipo de cambio fijo desalentó las exporta-

<sup>16</sup> *Agenda Presupuestal 1985*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, Dirección General de Política Presupuestal, 1986.

<sup>17</sup> Banco de México, *op. cit.*

ciones y subsidió las importaciones. Innumerables comerciantes llegaron a enriquecerse con sólo distribuir artículos adquiridos en el extranjero, en tanto que, debido al alto margen de utilidad de estas actividades, muchos productores cambiaron de giro, pasando del sector real al comercial. Así, los cuellos de botella se hicieron cada vez más evidentes. En realidad, esto empeoró el problema de sobrecalentamiento de la economía, que para 1980 era ya evidente, a pesar de que en diversos círculos oficiales se negaba haciéndose necesaria la importación no sólo de bienes intermedios y de capital, sino también de múltiples productos de consumo duradero e incluso de consumo inmediato.

A todo lo largo de los ochenta, se cometió el error de extrapolar las tasas de crecimiento del PIB observadas a finales de la década anterior (superiores al 8% promedio anual). Esto, junto con el supuesto de que la demanda interna estaba sufriendo un cambio estructural sin precedentes que continuaría durante los años por venir y que era resultado de la modernización del país, llevó a las industrias ubicadas en los sectores de punta (petroquímica, automotriz, línea blanca, acero, cemento, etc.) a expandir sus instalaciones tomando como base economías de escala similares a las de los países más desarrollados y con mayor nivel de ingreso *per cápita*. Esto implicó un alto grado de endeudamiento externo, y pasó por alto el hecho de que así como la tasa de rentabilidad de las plantas con economías de escala superiores tiende a aumentar, las pérdidas se incrementan si la planta se opera a niveles de utilización muy reducida. Así, bajo determinadas circunstancias es mayor el costo marginal de un producto elaborado en una gran planta subutilizada, que en una pequeña factoría convenientemente aprovechada.

También fue considerado el hecho de que el expediente de la deuda externa iba a continuar operando como lo había hecho durante 1975-1980, es decir con reprogramación permanente del capital vencido y por vencer en el corto plazo; con tasas de interés bajas, y con comisiones prácticamente simbólicas sobre las nuevas operaciones. Por esto, el perfil de endeudamiento sufrió modificaciones asombrosas. Por un lado, la participación de la banca multilateral en el saldo total se redujo en 1982 a menos del 15%, en tanto la de la banca privada internacional se incrementó a más del 85 por ciento. Por otro, la deuda a corto plazo, que en 1975 era casi irrelevante, a partir de 1981 se convirtió en una verdadera carga para la economía; llegó a representar niveles cercanos al 30% del saldo total —según se deduce de los montos que fueron renegociados con la banca internacional entre agosto de 1982 y septiembre de 1983. Asimismo, se pasó del régimen de tasas de interés fijas, practicado durante gran parte de la década de los setenta por la banca multila-

teral, a tasas flotantes, que es como opera en términos generales la banca privada. Los vencimientos de una gran parte de la deuda en 1982, la negativa de la banca internacional a otorgar más préstamos para cubrir el servicio, y la reducción de casi seis dólares en el precio promedio anual del crudo Maya (de 31.01 d/b en 1981 a 25.23 d/b en 1982) y de más de 3 dólares en el del Istmo (de 35.93 d/b en 1981 a 32.81 en 1982) —lo que indicaba un sacrificio de alrededor de 2 500 millones de dólares en los ingresos por concepto de exportaciones petroleras de 1982—, son los factores que iniciaron la actual crisis económica.

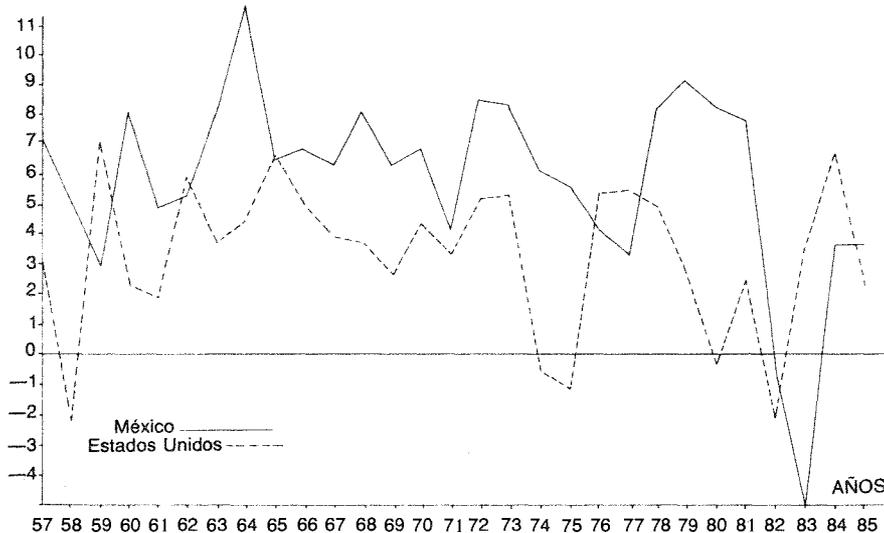
#### INFLUENCIA DE LA CRISIS EN LAS ECONOMÍAS DE MERCADO DESARROLLADAS

Sería iluso pensar que la crisis económica de México se presentó en forma aislada del contexto internacional. Las altas tasas de interés, la escasez de fondos para créditos en los últimos años, la reducción de los precios del petróleo y de otras materias primas, el alto proteccionismo comercial de las naciones industrializadas, el déficit fiscal de Estados Unidos y la sobrevaluación artificial del dólar a partir de 1981, son todos fenómenos que se generaron mundialmente (con o sin la participación de México) y que afectaron la economía nacional. En cierta medida, la problemática económica mexicana ha sido un reflejo de la crisis mundial de 1974-1975 y de la recaída de 1980-1981. Si se analizan los puntos de auge y recesión de los ciclos económicos de México y Estados Unidos durante los últimos 30 años, como se hace en la gráfica de la pág. 506, es posible deducir las siguientes observaciones. En primer lugar, entre 1962 y 1982, con excepción de 1977, año en que se resintieron los efectos del cambio de gobierno y de la devaluación cambiaria del año anterior, su tasa de crecimiento global fue siempre superior a la de Estados Unidos. En segundo lugar y a partir de finales de la década de los setenta se observa un claro paralelismo en el ciclo económico de ambas naciones, no obstante que en el periodo de auge petrolero (1978-1981) éste se rompe. Finalmente, en la economía mexicana se observa en el largo plazo una tendencia a resentir, con un rezago de entre uno y dos años, los efectos recesivos de la economía estadounidense. Aparentemente en ese contexto se inscriben los tropiezos de mediados de los setenta y de principios de los ochenta. Este último fue el más pronunciado de todo el periodo de análisis (—5.3% en 1983), y parece ser consecuencia tardía de los mencionados problemas financieros y económicos de 1981-1982, así como del efecto acumulado que durante 1977-1981 propició

la resistencia a hacer ajustes a los principales instrumentos de política económica (tipo de cambio, tasa de interés, gasto público, impuestos, emisión monetaria, precios y tarifas del sector público, etcétera.)

Que los fenómenos económicos internacionales afectan a los nacionales es algo que ya nadie pone en tela de juicio; lo negativo es abusar de ellos como elemento explicativo central de la crisis de México. Evidentemente, las economías del mundo se encuentran hoy día más estrechamente vinculadas que en otros tiempos; empero, debe reconocerse que la euforia que provocaron los ingresos petroleros y las contrataciones de nuevos empréstitos retardaron por muchos años la aplicación de medidas de política económica que se hacían perentorias desde principios de los setenta. A esto se debe que se haya abierto una dramática brecha entre la economía mexicana y las de otros países que hace una década transitaban por niveles de desarrollo similares, como Corea del Sur, Taiwán y Brasil, sobre todo en el sector manufacturero de exportación, y

#### VARIACIÓN REAL DEL PRODUCTO GLOBAL DE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS, 1957-1985



FUENTE: Banco de México, *Economía Internacional*, vol. XI, núm 1, México, enero-marzo de 1985, p. 86; Banco Nacional de México, *Examen de la situación económica de México*, vol. LXI, núm. 719, México, octubre de 1985, p. 445; Paul A. Baran y Paul M. Sweezy, *El capital monopolista*, Siglo XXI, Editores, México, febrero de 1975, p. 308; y Rudiger Dornbusch y Stanley Fischer, *Macroeconomía*, Editorial McGraw-Hill, México, septiembre de 1984, p. 9. (La elaboración de la gráfica corresponde a Vicente Velasco, a quien el autor agradece su amable colaboración.)

que hayan disminuido nuestro margen respecto de países sobre los que teníamos un grado de desarrollo notoriamente superior, como India, China e inclusive Malasia, que también exporta petróleo.<sup>18</sup>

#### LOS PROGRAMAS DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

En agosto de 1982, la crisis de pagos que sobrevino cuando el gobierno mexicano notificó a la banca internacional la suspensión del pago de amortizaciones de sus débitos durante los tres meses siguientes, dio lugar a la firma de un acuerdo de facilidad ampliada entre México y el Fondo Monetario Internacional (FMI) y posteriormente a la reestructuración, primero de corto plazo y luego multianual, de 48 700 millones de dólares de la deuda externa del sector público. Con la aceptación de dicho convenio, a partir de 1983 México inició la transición de un periodo eminentemente fiscalista y populista a otro monetario-liberal. Tres son los grupos de políticas que más lo caracterizan:

1. *De estabilización y ajuste.* Buscan reducir el déficit fiscal; volver más tirantes las políticas monetaria, fiscal y crediticia; reducir los costos de producción mediante disminuciones en la retribución de los factores; incrementar el ahorro doméstico para aumentar la capacidad de autofinanciamiento de la economía; remunerar a los factores de acuerdo con su productividad marginal; sanear el sector externo, y mantener un tipo de cambio realista. Los ajustes de las finanzas públicas se dan en dos frentes: el de ingresos, que promueve una reforma fiscal a fondo, el control de la evasión fiscal y la elevación de precios y tarifas; y el de gastos, que se centra en una reducción de las erogaciones, para confinarlas al nivel de estrictamente prioritarias y/o estratégicas. Esto afecta muchos niveles de gasto, pero se concentra en los de inversión, servicios personales, y materiales y suministros.

2. *De liberación.* Este grupo de políticas promueve la apertura de las fronteras al comercio exterior, particularmente a las importaciones. Da por supuesto que la competencia externa es sana para la economía pues, en primer lugar, rompe con los mercados cautivos, lo que permite reducir los precios de los productos y, por tanto, las presiones inflacionarias; en segundo lugar, mejora la calidad de la producción nacional, la cual compite con la extranjera; y en tercero, evita costos innecesarios al Estado, al dejar de ser justificable el otorgamiento de subsidios directos o indirectos para la producción. En este sentido, la afiliación al Acuer-

<sup>18</sup> Al respecto consúltense los indicadores económicos del Banco Mundial, *op. cit.*, e *International Financial Statistics*, FMI.

do General sobre Comercio y Aranceles (GATT) se presenta como el paso necesario para consolidar la apertura comercial con el exterior.

3. *De privatización.* Estimulan la proliferación de empresas privadas, nacionales y extranjeras, las cuales se consideran más eficaces que las públicas; por tanto, la venta, liquidación o transferencia de empresas paraestatales se presenta como uno de los mecanismos más recomendables para el saneamiento de las finanzas públicas y de la economía en general. La inversión extranjera directa se establece como el mejor sustituto del endeudamiento (complementado con la contención de la fuga de capitales), ya que se asegura que los ingresos en divisas por este concepto son potencialmente más altos, máxime si se tiene en cuenta el bajo costo de la mano de obra del país en términos de dólares, y la frontera de casi 3 mil kilómetros que comparte con Estados Unidos.

Con estas políticas se ha observado también un cambio radical en las prioridades económicas y sociales. Por un largo tiempo, y debido al hecho de que la tasa de crecimiento de la población era muy alta, los dos objetivos centrales de política económica y social habían sido, por un lado, el logro de una tasa de crecimiento alta y sostenida (mucho mayor que la de la población); y por otro, la promoción de una tasa suficientemente elevada de creación de empleos (mayor al menos a la de la población económicamente activa). En la actualidad, los dos objetivos principales son el control de la inflación<sup>19</sup> y el equilibrio tanto de las finanzas públicas como de las cuentas con el exterior.

La conclusión a principios de 1986 del programa trianual de facilidad ampliada, firmado a finales de 1982 con el FMI, no significa que México haya recuperado el control de su política económica. El acuerdo de reestructuración multianual de la deuda externa del sector público, concluido en septiembre de 1985, que involucró a los bancos centrales de los países acreedores, a más de 500 instituciones financieras de los mismos países, al gobierno de Estados Unidos, y, por supuesto, al mexicano, concede a la comunidad financiera internacional cierto grado de intromisión en las decisiones internas de política económica. Dada la gravedad de la situación por la que atraviesa la economía, es muy probable que dicha injerencia aumente en el corto plazo, mediante el otorgamiento de una parte de los recursos disponibles en el fondo creado por el Plan Baker,<sup>20</sup> o por medio de una nueva modalidad de créditos con-

<sup>19</sup> Aunque por razones tácticas este objetivo pareció suspenderse durante 1986, es evidente que no pasarían muchos meses antes de que retomara el papel crucial que tuvo durante los años 1983-1985.

<sup>20</sup> Véase Roberto Gutiérrez R., "Plan Baker: Que la deuda cambie para que la deuda siga igual", en *La Jornada*, 6 de enero de 1986.

dicionados del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (de los cuales están por recibirse recursos ya autorizados cercanos a los 2 000 millones de dólares); podría ser también firmando un acuerdo *stand-by* con el FMI (el cual ya se realizó); o combinando varias de estas posibilidades, aun la recepción de crédito privado.<sup>21</sup>

### PERSPECTIVAS

Teniendo en cuenta los razonamientos anteriores, parece evidente que no deben esperarse cambios substanciales en la política económica durante los dos o tres próximos años. Empero, y aun tomando como exógena la política de la comunidad financiera internacional hacia México, vale la pena analizar las diferentes posibilidades que se perfilan en función de los instrumentos que tenderán a privilegiarse y del entorno financiero, económico y petrolero internacional.

#### A. Reestructuración del gasto público

De acuerdo con la profundización de las acciones encaminadas a reestructurar el gasto público, será posible observar una tendencia más clara para contener el déficit fiscal y aumentar el ahorro corriente del sector público. Sin embargo, este esfuerzo corre el riesgo de no lograrse si continúan aumentando las tasas de interés internas, puesto que el servicio de la deuda total (de la que la interna absorbe cerca del 40%) representó el 45% de los gastos totales presupuestados para 1986.<sup>22</sup> En este sentido el ajuste al gasto público, que ya afectó substancialmente a los gastos corrientes y de inversión, podría verse obligado a cambiar su orientación hacia el sector financiero, que no ha sido tocado todavía por temor de que al reducir la tasa de interés interna disminuya la captación bancaria y aumente la fuga de capitales. A pesar de que estos hechos se han presentado en forma constante durante los últimos tiempos y que, en efecto, la tasa de interés pasiva real de Estados Unidos ha sido mayor a la de México desde hace muchos años, es perentorio solucionar el problema de la carga financiera que recae sobre los egresos del sector público. Para lograrlo, se requiere previamente solucio-

<sup>21</sup> Para una explicación pormenorizada del acuerdo de reestructuración con la comunidad financiera internacional celebrado en la segunda parte de 1986 véase Roberto Gutiérrez R., "La espiral..." *op. cit.*

<sup>22</sup> *Presupuesto de Egresos de la Federación para 1986*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, noviembre, 1985.

nar el problema de la inflación, puesto que su crecimiento afecta el grado de confianza de los inversionistas, estimula la especulación, vuelve más regresiva la distribución del ingreso, y reorienta la actividad económica del país del sector real hacia el financiero.

Es posible, debido a lo anterior, que el control de la inflación, combinado con alguna fórmula que asegure la reinversión de utilidades y frene la especulación y la fuga de capitales, deba ejercerse como primer paso para revertir la tendencia recesiva del ciclo económico. Si dicho esquema se ponía en práctica durante 1986, es posible que en dos o tres años se sentarían las bases para una recuperación económica menos efímera que la de 1984-1985. Sin embargo, tendría también que reformularse el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC), lo cual parece bastante poco probable.

### *B. Ingreso al GATT*

Todavía no es claro si en el corto plazo el ingreso de México al GATT representará un ahorro neto de divisas para el país. Lo que parece evidente es que el comercio exterior se intensificará tanto por el lado de las exportaciones como por el de las importaciones. Esto podrá asegurar una mayor actividad económica —sobre todo si la apertura a las importaciones es paulatina— y seguramente contribuirá a un crecimiento más rápido del PIB. Adicionalmente, se simplificarán muchos procesos del comercio exterior, lo que redundará en ahorro de recursos físicos, financieros y humanos para el gobierno federal, tanto porque se reduzcan los subsidios como porque disminuyan los gastos administrativos. Los exportadores e importadores, por su parte, se verán beneficiados no sólo por el ahorro de tiempo en sus trámites, sino también por el monto de los pagos por aranceles. Si los pequeños y medianos productores cooperan con el mejoramiento de la calidad de sus productos, aceptan la competencia del exterior, y, además aprovechan el nuevo paquete de medidas de promoción de exportaciones que incluye 2.2 billones de pesos para tal efecto, es muy probable que una parte considerable de los ingresos petroleros perdidos por la reducción de precios del crudo se recupere mediante la exportación de productos manufacturados. Se hace indispensable, asimismo, a fin de lograr este fin, que los países importadores eliminen sus barreras comerciales, no sólo cuantitativas sino también cualitativas; que Estados Unidos dé fin a su era neoproteccionista y que el dólar se sitúe en su nivel internacional real, para que nuestras exportaciones, valuadas en dicha moneda, sean también

competitivas en Europa Occidental y Japón (la subvaluación actual del peso, de aproximadamente 30% respecto del dólar, no ha sido suficiente como para que las exportaciones de manufacturas recuperen el papel que tenían hasta mediados de los setenta).

### *C. Inversión extranjera directa*

Se ha llegado a considerar que este tipo de inversión está llamado a desempeñar el papel que otrora tuvo la deuda externa en el financiamiento del desarrollo. Las diferencias son, sin embargo, abismales. La inversión extranjera directa puede, efectivamente, contribuir en el corto plazo a la captación anual de entre 1 500 y 2 500 millones de dólares, pero, en primer lugar, esto significa apenas entre el 10 y 25 por ciento del endeudamiento neto anual captado por México durante los dos primeros años de la presente década; y en segundo, es muy volátil, ya que la experiencia ha mostrado que la sobrefacturación de importaciones, la subfacturación de exportaciones, el pago de regalías a las casas matrices de las empresas filiales, y la repatriación de capitales, hacen que en el largo plazo los ingresos netos de divisas se conviertan en egresos netos. La legislación en materia de inversión extranjera tiende a flexibilizarse de tal manera que no hay duda de que se obtendrán ingresos netos de divisas y se crearán más fuentes de empleo durante los próximos años; empero, nadie se atrevería a decir que lo mismo sucederá durante los años noventa y los de principios del próximo siglo. La única posibilidad al respecto parece ser que se llegue a un acuerdo con dichas empresas, desgraciadamente fallido en otras épocas, para que transfieran no sólo el capital, sino en el largo plazo los conocimientos y técnicas que garantizan los dos procesos vitales de la difusión tecnológica implícitos en Arrow y Rosenberg: aprender haciendo y aprender usando.<sup>23</sup>

### *D. Tasas de interés internacionales y financiamiento externo*

La economía mexicana habrá de crecer más aceleradamente y tener mayores posibilidades de crear nuevas fuentes de empleo si se reducen las tasas de interés internacionales y aumentan los flujos de financiamien-

<sup>23</sup> Véase Kenneth J. Arrow, "The Economic Implications of Learning by Doing", en *Review of Economic Studies*, junio de 1962; y Nathan Rosenberg, "Learning by Using", capítulo 6 del libro *Inside the Black Box: Technology and Economics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1982.

to externo. Cada punto porcentual que disminuye la tasa de interés representa un ahorro anual para el país de aproximadamente 800 millones de dólares. Si dicha tasa, que actualmente oscila entre 7 y 8 por ciento anual, se redujera al 5%, el ahorro implícito sería de 2 mil millones de dólares. Esto, complementado con la entrada de nuevos flujos de capital vía empréstitos, crédito, ayuda, etcétera, mejoraría sustancialmente la situación de la economía en el corto plazo. Por desgracia, éstas son variables exógenas, y nadie puede asegurar que su comportamiento será favorable para el país en los próximos dos o tres años. Lo que sí parece un hecho es que aproximadamente por cada seis dólares que se reduce el precio internacional del petróleo, disminuye entre medio y tres cuartos de punto porcentual la tasa promedio de interés internacional (habida cuenta del rezago inherente). Esto sugiere que si en 1985 la Libor promedió 8.5% y la Prime Rate 9.9%, en 1986 éstas podrían fijarse en alrededor de 7.40 y 8.75 por ciento, respectivamente, dadas las tendencias que luego se analizarán del mercado petrolero mundial.

#### *E. Precios del petróleo y otras materias primas*

A pesar de los esfuerzos institucionales por promover las exportaciones manufactureras, el petróleo representaría en 1986 menos del 50% de las exportaciones totales de mercancías. Esta reducción —pues anteriormente la cifra con que participaba era del 70%— habrá sido resultado de la baja en los precios del energético (cada dólar de reducción en el precio del crudo significa la pérdida anual de poco más de 550 millones de dólares). Si a tales exportaciones se agregan las de café, algodón, plata, zinc y otras materias primas, es posible que el porcentaje de dichos productos represente en conjunto entre el 80 y 85 por ciento del total de exportaciones de mercancías. En este sentido habrá que reconocer que México continúa siendo un país de materias primas, y de ahí, en gran medida, su vulnerabilidad en el sector externo. El índice que mide los términos de intercambio de la economía (índice general de precios de las exportaciones sobre índice general de precios de las importaciones) se ha deteriorado de 1980 a la fecha en más de 40%. Los precios de todas las materias primas, particularmente del petróleo, están sujetos a presiones extraordinarias. Esta tendencia quizá no logrará revertirse en los próximos dos o tres años. Se observa, sin embargo, que el precio del petróleo ha bajado a niveles inferiores a los de su punto de equilibrio de largo plazo. Por tanto, se esperan ascensos que se ma-

terializarían más rápidamente si la OPEP y los productores independientes cumplen con el acuerdo de reducir sus cuotas de producción. Si la oferta conjunta de la Organización se situara en el nivel sugerido a mediados de 1986 por Irán, Libia y Argelia de 14 mm b/d, y los productores independientes contribuyeran con un sacrificio de aproximadamente 800 m b/d (México participando con 150 m b/d), se retirarían del mercado alrededor de 3.5 mm b/d, monto que con toda seguridad constituye el margen de sobreproducción que está afectando los precios. La dificultad de que esto se lleve al cabo se explica por la resistencia de los países más fuertes de la Organización, Arabia Saudita, Kuwait y Emiratos Árabes Unidos, a sacrificar sustancialmente sus cuotas de producción. Los ascensos de precios dependerán entonces de una variable exógena: la reactivación de la demanda.

Se esperaba que el precio promedio del crudo mexicano de exportación, que en julio de 1986 descendió a 8.26 d/b, con una media en el primer semestre de aproximadamente 13.00 d/b y exportaciones diarias cercanas a 1.2 millones de barriles, se situara en un nivel promedio anual de 11.00 d/b. La reducción de 150 m b/d de exportaciones de crudo durante el último semestre del año —que obedeció al acuerdo de México con otros países exportadores—, sumada a la pérdida de divisas por la baja de los precios, que también afecta a los productos derivados, son responsables de que el país haya dejado de percibir aproximadamente 8 mil quinientos millones de dólares en 1986. La pérdida respecto del total de ingresos presupuestado podrá ser mayor si se tiene en cuenta la debilidad de varios productos primarios de exportación, como el café, de cuyas ventas al exterior se había esperado captar casi mil millones de dólares. Todos estos mercados son actualmente más de compradores que de vendedores; de allí que resulten tan vulnerables.

La reducción de precios de los hidrocarburos estimulará seguramente su consumo a nivel internacional, lo que, por una parte, frenará las tendencias al ahorro y la sustitución energética de los países desarrollados, y por otra, hará que se abaraten los precios de otros que compiten directamente con el petróleo, sobre todo carbón, gas natural y nucleoelectricidad, lo que podría tener efectos favorables en la inflación y la producción mundiales, como se verá más adelante.

#### *F. Inversión privada*

El esquema actual de política económica del gobierno mexicano considera una mayor participación de los inversionistas privados en la eco-

nomía. En 1980 el papel de éstos en la inversión total era de menos de 40%; actualmente es de más de 65%.<sup>24</sup> El paquete de privatización de empresas públicas implica que este porcentaje habrá de crecer en los próximos dos o tres años, máxime si continúa retrayéndose la inversión pública, como lo ha hecho a partir de 1982 (65% en términos reales).

La mayor apertura del comercio exterior, las facilidades otorgadas a la inversión extranjera directa, y la simplificación administrativa y legislativa que se ha promovido y que se refleja, por ejemplo, en el ingreso de México al GATT y en la desaparición del Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE), deberán estimular positivamente la inversión privada. Empero, no sólo se hace necesario un aumento de dichas inversiones, sino también en la reinversión de utilidades, así como un compromiso entre los sectores público y privado de que el ahorro se traducirá en inversión física, en vez de especulativa y fuga de capitales.

Por principio de cuentas, es imperativo que las tasas de interés pasivas de México superen a las de Estados Unidos, para que se evite la dolarización de la economía y la fuga de capitales. El primer paso al respecto deberá ser, como ya se dijo, que se logre reducir sustancialmente el actual nivel inflacionario. El Plan Austral, aplicado en Argentina, o el Cruzado, en Brasil, quizá no sean idóneos para el caso de México; sin embargo, valdría la pena tomar en cuenta los mecanismos antinflacionarios con que ellos operan. También se debería considerar la acertada experiencia de Israel, recientemente puesta en práctica.

Pero aun si no se solucionara adecuadamente el problema de financiamiento de la inversión, que es una de las razones por las que la iniciativa privada ha mostrado malestar con la política económica sostenida durante los últimos meses, puede decirse que en general ya están sentadas las bases para que en los próximos años la inversión privada se convierta en uno de los motores principales de la producción y de la creación de empleos. Aprovechar dichas bases es responsabilidad de la iniciativa privada, que tiene en ellas su fuente de utilidades más atractiva y segura de los últimos años.

#### *G. Perspectivas de las economías desarrolladas*

De acuerdo con el razonamiento de la mayoría de economistas de los países industrializados, a principios de 1986 la reducción internacional

<sup>24</sup> *Sistema de Cuentas Nacionales*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, varios años.

de los precios del petróleo no sólo se justificó por el ahorro de divisas, sino porque además les permitió a esas naciones estimular su crecimiento económico, efectuar más importaciones no petroleras, reducir sustancialmente su nivel general de precios y, colateralmente, relajar las presiones financieras de los países endeudados vía disminución de las tasas de interés internacionales. Como lo señalara *The Economist*:

La baja en los precios del petróleo representa para los países industrializados mayor crecimiento económico: en términos gruesos, una disminución de 10 d/b en dichos precios estimula su PNB en un promedio de 0.5-1 por ciento. Esto eleva la demanda de exportaciones no petroleras. Asimismo conduce a una menor inflación: una baja de 10 d/b en el precio del energético significa también sobre la base de cálculos gruesos, que la inflación anual disminuya entre 1 y 1.5% promedio en los países de la OCDE. Esto permite que disminuyan las tasas de interés en aproximadamente la misma proporción, bajando por tanto el servicio de la deuda.<sup>25</sup>

Bajo este criterio, Gran Bretaña redujo su inflación presupuestal para 1986 de 5.5 a 3.5 por ciento, y bajó el impuesto al ingreso personal del 30 al 29 por ciento, no obstante que esperaba una disminución superior a 5.5 mil millones de libras esterlinas en sus ingresos petroleros.<sup>26</sup>

Por otra parte, los círculos económicos de Estados Unidos consideraron que en ese año, por primera vez después de varias décadas, la inflación podría ser menor al 2% (en 1985 fue de 3.8%), y que el producto podría subir del 2.5% registrado en 1985 a aproximadamente el 3% en 1986. Conjuntamente, la OCDE esperaba una reducción del desempleo, un crecimiento económico cercano al 3.5% (en 1985 fue más o menos de 2.7%), y un descenso de la inflación, que en algunos países europeos podría ser de 1%. La economía mundial por su parte podría aumentar su crecimiento del 2.8% originalmente esperado, a más de 3.0%. También contribuirá a esto el descenso del dólar frente al resto de monedas de la OCDE.

Una gran parte de este nuevo programa de los países desarrollados fue resultado no sólo de la reducción de precios del petróleo, que durante 1986 les permitió ahorrar casi 100 mil millones de dólares en importaciones, sino también de la baja en los precios de otras materias primas, por ejemplo, semillas, carne y minerales, con lo que el ahorro

<sup>25</sup> "As many poor winners as rich ones in OPEC's war", *The Economist*, 1 de febrero, 1986.

<sup>26</sup> Lawson, N. "Presentación del presupuesto a la Cámara de los Comunes", en *The Economist*, 22 de marzo de 1986, p. 15, y *El Nacional*, 20 de marzo de 1986.

respecto de 1985 debió haber aumentado a cerca de 150 mil millones de dólares. Tomando en cuenta que el PNB de los países más ricos de la OCDE asciende a aproximadamente 9 billones de dólares, los 150 mil millones citados implican que 1.67% de su crecimiento económico durante 1986 fue un regalo de las naciones exportadoras del mundo en desarrollo. Se corrobora así el viejo principio de que en economía familiar, regional o mundial lo que unos ganan otros lo pierden.

A fines de 1986 todavía no existía un mecanismo que asegurara que la mejoría de las economías desarrolladas influyera en las que no lo son. Por el contrario, todo parece indicar que éstas seguirán transfiriendo a aquéllas recursos que contribuyan a su mejor funcionamiento. Para que cambiara esta situación se requeriría que Estados Unidos aceptara reducir sustancialmente su déficit fiscal, abriera su economía a las importaciones de los países en vías de desarrollo, y reorientara su gasto de la industria bélica a otras que tienen encadenamientos más estrechos con las materias primas y manufacturas de los países que no disponen de tecnología avanzada ni para su uso interno ni para exportar.

Si lo anterior se llevara a efecto, seguramente sus aliados trilaterales imitarían a Estados Unidos, y se abriría una era de mayores oportunidades para las economías en desarrollo. Sin embargo, esto parece muy difícil de materializarse, puesto que, en primer lugar, existen muchos intereses (económicos, estratégicos, tecnológicos y de seguridad nacional) en torno de la industria militar norteamericana, y en segundo, porque ese pueblo no va a renunciar fácilmente al programa de política económica que le permitió, no obstante sus confrontaciones con otros países, crecer a tasas excepcionalmente altas durante 1983-1985, a la vez que se abatían la inflación y el desempleo.

Entonces, sería iluso pensar que la reducción de precios del petróleo de 1986 sentó las bases para un crecimiento económico mundial largo y sostenido. Existen evidencias de diverso tipo que sugieren, desgraciadamente, que esto no va a ser posible antes de finalizar la década de los ochenta;<sup>27</sup> inclusive la tímida recuperación actual de las economías desarrolladas podría tener una duración mucho más limitada que la que los propios economistas del Tesoro norteamericano auguran, en contraposición a la visión más pesimista de Paul Volcker. En forma paradójica las repercusiones de estas perspectivas serán más graves para los países en vías de desarrollo, en particular los exportadores de petróleo.

<sup>27</sup> Véase, por ejemplo, Roberto Gutiérrez R., "La recesión económica mundial de los años setenta y ochenta en el marco de las oscilaciones del ciclo Kondratieff", en *Investigación Económica*, México, Facultad de Economía, UNAM, núm. 176, junio de 1986.