

Ref: 132



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Facultad de Economía

La Deuda Pública Externa como uno de los Factores que Obstaculizan el Desarrollo Económico de México

T E S I S

Que para obtener el título de:
LICENCIADO EN ECONOMIA
p r e s e n t a :
RICARDO ARTURO MARTINEZ WOOD

México, D. F.

1982



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INDICE

INTRODUCCION

CAPITULO I

	Análisis Teórico de la Deuda Pública ...	1
I.1.-	Ideologías de la Deuda Pública ...	4
I.2.-	Clasificación de la Deuda Pública ...	13
I.3.-	Administración de la Deuda Pública ...	19
I.4.-	Límites de la Deuda Pública ...	22
I.5.-	Carga de la Deuda Pública ...	24
I.6.-	Proyección de la Deuda Pública ...	25
I.7.-	Diferencia entre Desarrollo Económico y Crecimiento Económico ...	27
	NOTAS ...	30

CAPITULO II

	Fuentes de Financiamiento ...	31
II.1.-	Instituciones de Carácter Multilateral ...	32
II.1.1.-	Fondo Monetario Internacional (FMI) ...	33
II.1.2.-	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento de los Estados Unidos (BIRF) ...	35
II.1.2.1.-	Cooperación Financiera Internacional (CFI) ...	39
II.1.2.2.-	Asociación Internacional de Fomento (AIF) ...	42

II.1.3.- Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	...43
II.2.- Instituciones de Carácter Bilateral	...47
II.2.1.- Banco de Exportación e Importación de Washington (EXIMBANK)	...51
II.2.2.- Agencia Internacional de Desarrollo del Gobierno de los -- Estados Unidos (AID)	...53
NOTAS	...57

CAPITULO III

Antecedentes Históricos de la Deuda Pública Externa en México	...58
III.1.- Orígenes de la Deuda Pública -- Externa	...61
III.2.- Periodo 1940-1957	...65
III.3.- Periodo 1958-1976	...70
NOTAS	...93

CAPITULO IV

La Deuda Pública Externa en el -- Periodo Actual	...95
IV.1.- Principales Tendencias de la Deuda Pública Externa al término del periodo echeverrista	...97
IV.2.- El Endeudamiento Público Externo como obstáculo para el Desarrollo Económico	...101

NOTAS

...121

CONCLUSIONES

RECOMENDACIONES

ANEXOS

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

Una de las manifestaciones más evidentes de la crisis económica del país, ha sido sin lugar a dudas, el desajuste financiero, caracterizado como el catalizador del progresivo deterioro económico, de ahí que el rasgo más sobresaliente de dicho desajuste venga a ser el gran endeudamiento público.

En principio, el endeudamiento externo permite financiar el volumen adecuado de inversiones a tasas de crecimiento mayores, mediante el aumento de la capacidad de importación de bienes de capital y otros insumos. No obstante, una buena parte de este endeudamiento se origina en el sector público, puesto que la función primordial del Estado es la de fomentar y estabilizar la actividad económica, utilizando todos sus recursos, tanto para lograr incrementos ascendentes en sus ingresos, como para hacer frente a los niveles crecientes de gasto.

El gobierno federal recurre, así, al endeudamiento externo no solamente para cubrir su déficit de cuenta corriente de balanza de pagos y su déficit de finanzas públicas -- sino, también, para evitar o postergar importantes reformas fiscales, bancarias y monetarias que le permitieran al país garantizar la captación suficiente de ahorro interno, disminuyendo de esta manera la dependencia del financiamiento externo.

Por esta razón, el crecimiento de la deuda pública externa ha afectado onerosamente al país a través de la pesa-

da carga del servicio de la deuda, perdiendo así su razón original del endeudamiento externo de complementar el ahorro interno, convirtiéndose básicamente en un ejercicio destinado a captar recursos externos para hacerle frente a este servicio, el cual mientras más alta sea su proporción, más limitado se vuelve el campo de acción del país.

En cuanto a las operaciones de crédito, se puede decir que, al contener ataduras tanto políticas como relacionadas con el uso de los préstamos, no pueden ser consideradas neutrales o incondicionales, sino por el contrario, están clara y directamente ligadas con los intereses del gobierno -- que los concede o bien, que domina a la agencia Internacional que los otorga.

De esta manera, existen instituciones que con sus recursos buscan asegurar un determinado comportamiento político sea interno, externo o de ambos tipos, permitiendo así intervenir abierta o veladamente en el diseño de la política general del país.

Ante tales circunstancias, el endeudamiento externo se ha justificado, reiteradamente, en términos de las exigencias del financiamiento planteadas por su crecimiento económico. Si bien, este crecimiento, acompañado por la diversificación de la producción, depende, aunque no exclusivamente, del proceso mismo de formación interna de capital; las posibilidades de ésta se encuentran severamente limitadas por la baja productividad y la demanda creciente de consumo privado y público resultante, entre otras cosas, del atraso educativo y tecnológico además de la rápida expansión demográfica.

El crecimiento económico, entonces, exige importantes - inversiones en obras de infraestructura, las que entrañan a su vez, casi siempre, volúmenes cuantiosos de importaciones.

Dada la estructura de la distribución del ingreso, el de carácter nuevo que generado por esas inversiones origina también nuevas importaciones. En estas condiciones, el crecimiento exige no sólo la aceleración del proceso de formación interna de capital, sino la creciente generación de divisas mediante exportación de bienes y servicios.

Por todo lo anteriormente mencionado, se ha considerado al endeudamiento público externo como uno de los más importantes obstáculos al desarrollo económico del país. Sin embargo, independientemente de la importancia que la magnitud de la deuda pública externa de México ha adquirido en - los últimos años, el punto crucial, no está en su cuantioso volumen sino, en su estructura, sus tendencias y sus modalidades.

CAPITULO I

Análisis Teórico de la Deuda Pública.

Considerando que las funciones del Estado contemporáneo van en aumento con mayor frecuencia y que, por ende, -- los ingresos resultan insuficientes para financiar los gastos que éste requiere, se hace necesario recurrir al crédito, entendiéndose como tal, a las promesas de pago contra un desembolso que por lo tanto, deben gozar de confianza y, además, pueden ser empleadas para realizar operaciones de pago.

Sin embargo, existen dos tipos de crédito: el privado, el cual se refiere al traslado de promesas de pago que son realizadas entre personas e instituciones privadas; y, el público, que se manifiesta por medio de los llamados empréstitos y que a pesar de no formar el total del crédito que recibe un Estado, sí representa una parte considerable.

Ante tal situación, el crédito público puede estimarse como deuda pública, por ser aquel en el que interviene el Estado, que entrega instrumentos de pago futuro por recursos monetarios a inversionistas sean de carácter institucional o individual.

El término de deuda pública, "...tiene su origen en un acto de crédito público cuyo ingrediente principal es una transacción voluntaria entre el Estado y el poseedor de ahorros, y representado físicamente por obligaciones financieras gubernamentales". (1)

En cuanto a financiamiento, la deuda pública o empréstito, no es más que un medio técnico, basado en el principio de que no existe coincidencia entre la magnitud de la corriente de gasto y la de ingresos en un tiempo dado. Esto se ve mejor si se considera una necesidad pública de gran importancia y se acepta la imposibilidad de obtener recursos en corto tiempo, por lo que tiene que recurrir a entregas parciales que, naturalmente, pagan intereses.

En algunas ocasiones, desde el punto de vista jurídico, la deuda pública está regida por un contrato de tipo bilateral en donde el préstamo público constituye un contrato en el cual una de las partes, el Estado, se obliga a pagar intereses y a devolver el capital en el tiempo, en la moneda y a la tasa que se hubiese estipulado, sin que, a pesar de su superioridad, pueda modificar las cláusulas de dicho contrato, bajo pena de ser declarado a que el empréstito sea nacional, es decir, vendido en el mercado de capitales del país emisor, o colocado en otro país, y tiene también relación con una serie de hechos y situaciones cuya esencia llega al acto mismo de prestar: confianza en el gobierno y en la moneda, buena reputación respecto de la estabilidad monetaria, económica, del país que necesita obtener recursos a través de la deuda pública, etc.

De ahí que los objetivos de la política económica estén cambiando constantemente, de acuerdo con la transformación de los juicios personales o sociales en relación con la estructura de régimen económico de que se trate. No obstante, se puede concretar algunos de sus más importantes ob

...?

objetivos: alcanzar la ocupación plena, contribuir al progreso económico, independizar al país de ciertas importaciones, promover la equidad en la distribución del ingreso, etc.

Como quiera que sea, los gobiernos están obligados a ejercer una política económica. Del buen funcionamiento -- del crédito depende, en gran parte, la realización de las metas que cada división gubernamental se vaya trazando.

Tradicionalmente se han considerado tres razones que inducen a los Estados a recurrir a los empréstitos públicos, siendo estas: la conducción de una guerra, la construcción de obras públicas y hacer frente a un déficit presupuestal.

La primera causa es parecida a la aparición de un déficit, pues son situaciones de emergencia difíciles de prever; por lo que respecta a las obras públicas, pueden considerarse dos posibilidades, refiriéndose la una a la política ordinaria de ampliación de servicios públicos que, por ser permanentes y de gran cuantía, es imposible que se cubran con ingresos corrientes; siendo la otra la de realizar obras públicas en periodos de depresión con el propósito de combatir el desempleo.

La última causa, es decir, hacer frente a un déficit presupuestal, lleva implícita la aparición de una emergencia de proporciones anormales, y de ciertas limitaciones gubernamentales. En este caso del déficit presupuestal como base para la flotación de un préstamo público, se debe distinguir el monto de la deficiencia en recursos, y de su destino, pues si se trata de una suma relativamente no importante y que se pagará a proveedores usuales, el empréstito

será de corto plazo y cubierto con entradas ordinarias.

Sin embargo, desde un punto de vista cuantitativo, la causa más importante, que genera la contratación de empréstitos públicos es la primera: la guerra.

La Primera Guerra Mundial que creó desajustes económicos de las cuales las naciones europeas difícilmente se recuperaron, y, la Gran Depresión, movimiento particularmente acentuado que se observó en la economía mundial durante el periodo 1929-1933, prepararon el camino para los sistemas de control económico gubernamental, habiendo dado lugar a la aparición de gastos públicos deficitarios, que caracterizan a las más grandes naciones después de 1929.

Una de las consecuencias inmediatas de esta Depresión fue el resurgimiento de una nueva etapa de militarización -- que condujo, a la postre, a la Segunda Guerra Mundial, que por su parte constituyó la causa principal del incremento -- que se observa en las deudas públicas de la mayoría de los países.

La asfixia económica de los países de la Europa Central fue otro de los factores que originaron la nueva disputa en septiembre de 1939 y finalizada en 1946.

I.1.- Ideologías de la Deuda Pública

El combate teórico se desencadenó durante los años más funestos de la Segunda Guerra Mundial. No obstante, al mismo tiempo que se examinaban las implicaciones más profundas de la política financiera gubernamental, se fijaron notoria

mente, dos corrientes de opinión a cuyo arbitrio estarían -- las decisiones que los gobiernos adoptaran en el futuro.

Por un lado, quienes consideran que la existencia de déficit y superávit en los presupuestos, son los elementos más efectivos para lograr los fines de la política económica; y, por el otro, los que siendo obviamente opuestos a los anteriores, desean presupuestos equilibrados y contrarios a los gastos extraordinarios por temor al aumento de la deuda gubernamental, es decir, quienes ven la deuda como elemento nocivo a la economía.

No obstante, existen varios tipos de ideas y posiciones en cuanto a deuda pública se refiere, pese a darse cronológicamente, todas ellas coinciden conformandolas prácticamente. Por ello Ritchkiman señala que, "...pueden clasificarse en tres grandes sectores en los cuales quedan agrupados los economistas y la expresión de lo que ellos consideraron que significaba el proceso denominado empréstito gubernamental, dentro de la economía de un país..." (2). Abarcando a todos los tratadistas del siglo XIX los seguidores neoclásicos de principios del siglo XX, la proyección de la Nueva Economía, representada por Keynes y sus seguidores más cercanos, así como el Intento de la Síntesis, que no era más que la armonización de los grupos anteriores refiriéndose al punto de vista de la ciencia económica después de la Segunda Guerra Mundial, favoreciendo obviamente las ideas positivas sobre deuda pública.

1) La Ideología Clásica. Representada por las ideas de -- Adam Smith, las cuales se encuentran constituidas por un te

ma central que señala que las actividades gubernamentales -- son un factor no económico y externo que modifica las relaciones de ingreso y precio en un sistema económico de empresa privada. Adam Smith no negaba la importancia de las actividades estatales y de la necesidad de las mismas, pues -- lo veía como un mal necesario, pero al admitir que la economía autorregulada determinaba y controlaba todo el sistema, hablando en términos reales, con su consecuencia de tendencia hacia el empleo pleno, la desviación de recursos hacia el gobierno por medio de la deuda-capitales que por otra -- parte eran empleados acertadamente por el sector privado--, debían ser mantenidos a los niveles más bajos posibles.

Sin embargo, Smith admite que "...el uso de capital -- por el Gobierno no necesariamente ocasiona la destrucción -- del capital existente. Esta actitud en realidad no sólo afecta a la deuda pública sino a toda transferencia de fondos del sector empresarial al Gobierno...". (3)

Para conocer lo que pensaban los clásicos acerca de -- los empréstitos del Estado, es preciso citar a Jan Baptiste Say, quien se le considera el Smith del Continente Americano por ser el repetidor de sus ideas.

Baptiste era bastante claro, tanto en materia de deuda pública, como en lo demás; asevera que el Gobierno pide --- prestado para gastos en consumos estériles y que la expansión de la deuda pública no determina incrementos en la circulación monetaria, porque al contraer deudas el Estado ha tomado dinero de los prestamistas. Asimismo, señala que la riqueza consiste en propiedad, y un aumento en la deuda pú-

blica no es igual a un incremento en la misma. De ahí, que sus concepciones sobre esta deuda resultan lógicas, ya que las actividades de la empresa particular eran las únicas -- que podían brindar servicios productivos.

Las ideas de David Ricardo no eran distintas a las de Adam Smith, ni tampoco se aislaban del pensamiento de la época.

Ricardo al igual que todos, se pronunciaba en contra de la deuda pública. No obstante, su análisis es más rígido y menos comprometedor, pues sostenía que lo que el gobierno obtenía en préstamo se restaba del capital productivo de la nación; esta destrucción no provenía de la transferencia de intereses, sino de la obtención del préstamo: no tenía sentido cancelar deudas, pues la ganancia de un individuo significaría la pérdida de otro, y por último, si el gasto público era considerado como indispensable, entonces, el Estado debería obtener recursos por medio de sus ingresos tributarios y no así por empréstitos.

Se puede decir que, la oposición de los clásicos, era mucho más acentuada, en cuanto al financiamiento por medio de deudas, que en lo referente a gravámenes, pues se consideraba que la facilidad y sencillez para obtener empréstitos, provocaba en el Gobierno la tendencia al gasto innecesario, costoso e inútil, con su efecto sobre la producción y con una carga, la deuda, descansando sobre la economía. Por otro lado, el pago de intereses determina la necesidad de mayores impuestos, lo que desemboca en presupuestos poco flexibles y hace más gravoso el aparato gubernamental.

Se puede concluir que, el pensamiento clásico sobre la deuda pública, señala que los empréstitos públicos transfieren recursos de usos adecuados a gastos inútiles y mal aprovechados. La deuda pública y el presupuesto desequilibrado producen inflación; la deuda privada es, podría decirse, - positiva y la pública negativa, siendo mejores los empréstitos de los estados y municipios que los de la Federación, - pues los primeros presentan actividades que son del tipo empresarial, donde el usuario del servicio o producto paga -- por él como lo haría en las compras privadas, y además, las unidades gubernamentales menores se ven forzadas a liquidar sus empréstitos, ya que su poder de endeudamiento es limitado; a esto último Benjamin Hetchkiman lo llama 'el menor de los males'.

El pensamiento Neoclásico, representado por Hugh Dalton quien prosigue la tradición de sus antecesores, analizando los graves inconvenientes que causaba la carga de la deuda pública y omitiendo las ventajas que la misma podría contener. Dalton crea un principio, de ventaja social máxima, - que es una manera de medir el beneficio, o el perjuicio, -- que causan las operaciones de la economía pública, y descansa en una comparación entre la ventaja de un mínimo aumento en los gastos públicos y la desventaja de un correspondiente aumento en la imposición. Esta idea, cuya meta es un -- presupuesto equilibrado, consideraba más ventajoso y claro comparar el costo marginal que para la comunidad tenía el - Estado que su ganancia marginal. Cuando el gasto era financiado con gravámenes podría resultar, pero hacerlo median-

te la deuda implicaría el descuido de los gastos públicos - por parte del Gobierno.

Uno de los economistas cuyos puntos de vista sobre la deuda pública, se encuentran inmersos en los llamados puntos de vista keynesianos de la etapa previa, es Thomas R. Malthus, quien fue el único cuyas ideas sobre esta deuda se apartaron de las de sus contemporáneos y cercanos antecesores. Para él, "...una gran deuda pública incrementaba la producción y, al promover los gastos, renovía los productos superfluos del mercado, en tal forma que si fuera cancelada declinaría el consumo". (4)

Malthus a pesar de ser partidario de los empréstitos gubernamentales, no aprobó deudas excesivas por el peligro de originar gravámenes exagerados. Así se explica que, en determinados casos, admitiera la cancelación o en su defecto la reducción de los títulos de deuda.

2) Proyección de la Nueva Economía. Se acostumbra designar como nueva concepción, a la corriente de pensamiento -- que está a favor de la deuda pública. Es nueva por oposición a las teorías tradicionales y por estar fincada en las últimas experiencias del régimen capitalista. Esta concepción no considera a la deuda pública como un elemento perturbador en la vida económica de un país, sino al contrario, como una fuerza positiva de la que se desprenden factores de estímulo a la actividad económica general.

Keynes al igual que sus seguidores inmediatos representan esta proyección, pues señalan que el equilibrio de la economía puede ser conseguido por abate del empleo pleno de

los recursos disponibles, y que necesita de la acción compensatoria gubernamental, Keynes llega directamente a la deuda pública cambiando una de las ideas más importantes del neoclasicismo, al hacer énfasis en la importancia del préstamo gubernamental como la fuerza activa de mayor peso, y no en los ingresos regulares proporcionados por la imposición; que sin olvidar la trascendencia de esta última, puesto que sus recomendaciones más notables en materia fiscal se encuentra la que promueve un sistema tributario progresivo que grave, con mayor peso, la proporción del ingreso que es ahorrada, sino que consideraba que la existencia de bienes de producción desocupados debía ser inmediatamente suprimidos, y que esto era más fácil realizarlo mediante una política monetaria más ágil, más flexible y más rápida para ser establecida, que una política fiscal que requiere una serie de pasos previos y de aprobaciones para ponerla en función.

Tomando en cuenta que la deuda pública es un proceso a través del cual las unidades gubernamentales realizan un intercambio, otorgando promesas de pago a cambio de dinero o de depósito bancarios, y este método es alternativo a la creación de dinero o a la tributación, con lo cual la expansión que se pretende crear podría hacerse recurriendo a cualquiera de las tres formas, antes mencionadas, en el caso de la existencia de recursos desocupados, probablemente la creación monetaria fuera una política tan recomendable como la de los préstamos, la decisión de cual será la elegida depende, evidentemente, de circunstancias muy especiales; cier

tamente, la política de mayor nivel de ingreso, empleo y -- producción requiere aumentos en la deuda pública y, desde -- luego presupuestos deficitarios, pero la tercera alternativa, es decir, una expansión por medio de movimientos en los gravámenes, para mantener un presupuesto equilibrado, es teóricamente factible, aunque si el nivel de desocupación de recursos es alto, las posibilidades prácticas son casi nulas; de cualquier manera, si se recurre a la emisión de deuda para usar hombres y materiales desocupados, ésta tenderá a aumentar, ya sea que la medida complementaria signifique reducción tributaria, ya simple incremento de los gastos.

3) Intento de la Síntesis. Esta corriente ha pretendido -- hacer una síntesis entre el pensamiento clásico y las ideas de los seguidores de Keynes; no obstante, aunque los resultados aún no se materializan en una teoría general, sí se -- han precisado aspectos importantes de resaltar. Por ejemplo, tenemos a J.M. Buchanan, quien considera la existencia de -- una mentira, que denomina falacia de las cuentas nacionales, y que se refiere a la transferencia de dinero de unos a o---tros miembros de una misma familia económica, aunque si estas personas llevan cuentas de banco separadas y contabilidades diferentes, y hacen transacciones unos con otros, no -- dejarán de aparecer fricciones que en un momento dado cambiarán todo el panorama de la deuda pública, hasta transformarlo en un problema de graves consecuencias.

Buchanan afirma que, es un verdadero engaño, el señalar que la deuda pública de cierta cuantía al permanecer interna, no produce consecuencias dentro de la economía pública

Todo esto demuestra que se requieren estudios y consideraciones profundas, pero podría afirmarse que una gran -- deuda pública no es una catástrofe nacional, y que si se ad ministra otorgando debida consideración a los problemas de transferencia y monetarios que trae consigo, quedará como -- un medio más para la creación de una política pública que -- se incline hacia el logro de mejores circunstancias.

Asimismo, Musgrave enuncia que existen tres capítulos en los que se pueden vincular los gastos que realiza el Estado en el momento de obtener recursos a través de la deuda pública: 1) el empréstito gubernamental para financiar o crear una empresa pública autónoma; 2) la deuda pública -- permanente, la cual Musgrave denomina clásica, toma como base de su política el que se utiliza en lugar de los impuestos, para evitar cambios repentinos en las tasas de éstos -- cuando por alguna razón el Estado decide o se ve obligado a incrementar sus gastos; es decir, que la emisión de deuda pública cumple el propósito de mantener cierta estabilidad tributaria; y, 3) la deuda pública compensatoria, que como su nombre lo indica, determina su uso como instrumento -- para aspectos generales de política económica; en la medida en que pueden ser tratados a través del crédito, es de-- cir, de la emisión de valores o de su cancelación; esto in dica decisiones de las autoridades en lo financiero, para -- normar tanto su política monetaria como la presupuestaria y seleccionar la deuda a usar, o sea, amortización, plazo, ta sas de interés, tipo de valores, así como la creación mone-- taria que podría sustituir o suplantar la deuda.

La observación importante es que una política compensatoria de deuda pública no constituye por sí misma una proyección definitiva para la formulación de un plan general de política económica.

I.2.- Clasificación de la Deuda Pública

La clasificación de la deuda pública se realiza analizando aspectos tales como: la nacionalidad de los tenedores, el plazo de amortización, la forma de emisión, así como su efecto en la actividad económica, en la siguiente forma:

A) Por su nacionalidad, que puede ser interna o externa.

Se refiere a los tenedores de los bonos gubernamentales, siendo nacional cuando es una deuda absorbida por la propia comunidad cuyo gobierno la emitió, y extranjera cuando se encuentra en poder de ahorradores de otras naciones. Es evidente que esta distinción, que parece sencilla a simple vista, no lo es si se toman en cuenta los fenómenos económicos que la origina.

Con respecto a la deuda pública interna, debe señalarse que ésta representa sólo el traslado de recursos de un sector a otro, sin aumentar la disponibilidad de bienes y servicios del sistema económico en su conjunto. Es decir, que el sector público toma recursos prestados del sector privado mediante una promesa de reintegrar éstos en un futuro, incrementados por el monto del interés estipulado.

"El endeudamiento externo permite, en principio, financiar el volumen de inversiones adecuado a tasas de creci-

miento mayores, mediante el aumento de la capacidad de importación de bienes de capital y otros insumos, incluyendo los conocimientos técnicos necesarios". (5)

Es en esta deuda última la que existe un serio problema en cuanto al servicio (interés y amortización) de la misma. El pago de intereses o del llamado 'principal' debe hacerse en la moneda del país acreedor; este problema, que no se presenta en deudas internas, obliga a recurrir a los mercados de cambio para adquirir la moneda extranjera necesaria, con todos los riesgos del deudor por las diversas influencias que afectan el valor internacional de una moneda, a lo que habría que agregar la propia demanda del país deudor, que es otro factor que tiende a deprimir el valor de su dinero, o a crear graves problemas de balanza de pagos. Además, el hecho de que existan obstáculos al comercio y a los movimientos de capital entre los diversos países hace que un problema grave de transferencia se agregue a los ya mencionados de deuda en manos de residentes en países extranjeros.

Cuando una nación recurre a flotar un empréstito entre los ciudadanos o el Gobierno de un país extranjero, los servicios de deuda puede pagar los intereses y principal solamente si la nación prestadora, ya sea por nuevos préstamos, por envíos de emigrantes, por turismo o por mayores compras de mercancías, el prestatario, hace obtener cantidades suficientes de su moneda.

Sin embargo, es importante mencionar que, la deuda pública de tipo externo, en contraste con la deuda pública in

terna, permite aumentar el volumen de recursos reales de -- que dispone un sistema económico determinado, mediante la -- importación de éstos, procedente de otras economías más capitalizadas que por poseer un reducido estímulo a invertir se encuentran en la posición de exportar capitales a los paí ses en donde éstos puedan adquirir un mayor rendimiento.

Lo anterior permite a los Gobiernos de los países re-- ceptores de capitales, aumentar sus gastos tanto de consumo como de inversión, posponiendo sus costos de oportunidad -- hasta el momento en que los intereses y amortizaciones de -- la deuda contraída tienen que ser pagados, dando lugar a -- una disminución de los recursos en ese momento.

Así, los efectos que tiene este tipo de deuda, cuando se utiliza para financiar los distintos programas del sec-- tor público, son menos contraccionistas que los ejercidos -- por los impuestos; esto es debido principalmente a que la primera forma de financiamiento es de carácter voluntario -- para el prestamista, mientras que la segunda es de natura-- leza forzosa y a que la deuda no significa, como en el caso de los impuestos, una disminución en la riqueza de los indi viduos. Asimismo, el financiamiento de los gastos del sec-- tor público a través de la colocación de títulos de deuda -- es más expansionista que aquel llevado a cabo por medio de un programa de impuestos, debido a que el primer método no afecta ni al consumo, ni a la inversión, dado su carácter -- voluntario.

B) Por plazo de amortización. Si se considera la dimen-- sión del plazo para amortizar las deudas como elemento cla--

sificador, se tendrán tres categorías principales: deudas a corto plazo o flotantes, deudas a largo plazo o consolidadas y deudas perpetuas.

Las primeras, son aquellas que se amortizan en un periodo no mayor de un año, pudiendo delimitarse este tipo de bonos gubernamentales como los que sirven para eliminar desequilibrios momentáneos entre el presupuesto en efectivo y los requerimientos monetarios inmediatos. En esta categoría se consideran las llamadas letras, certificados o bonos de tesorería.

Las segundas o deudas consolidadas, son todas aquellas que, aún cuando no existe una aprobación unánime de opinión respecto a las magnitudes de los plazos, su vencimiento excede del año. Sin embargo, en la actualidad el llamado corto plazo se considera a partir de cinco años.

Las terceras o deudas perpetuas, el Estado se obliga a pagar indefinidamente un interés anual, conservando la facultad de no reembolsar el capital. Este tipo de deudas se utiliza con frecuencia en los países europeos.

C) Por la forma física o material que presenta la emisión, la deuda puede clasificarse en titulada o no titulada.

*Las deudas tituladas reciben su nombre al fragmentarse el empréstito en documentos de diverso valor nominal procedimiento que hace posible la absorción de grandes y pequeños ahorros y lo que es más importante, la concurrencia de los valores públicos a los mercados organizados.

Las deudas no tituladas generalmente están representadas por documentos indivisibles: pagarés, certificados, --

etc. Estas obligaciones, por razones obvias, no afluyen al mercado de valores ni son accesibles al inversionista". (6)

D) Por su efecto en la actividad económica, las deudas que contraen los gobiernos pueden ser de tres tipos: deuda lastre; deuda pasiva y deuda activa. Puesto que con ellas se establece una diferencia en cuanto a si la deuda pública aumenta o no la capacidad productiva de una economía.

Deuda pública lastre, es aquella en la que incurre un país a consecuencia de ciertos desembolsos que no aumentan la capacidad productiva de la comunidad, y que no dan ni un ingreso monetario ni una futura corriente de utilidades. - Un ejemplo serían las deudas originadas en el financiamiento de los gastos de una guerra.

La deuda Pública pasiva, es aquella en la que se incurre a consecuencia de ciertos gastos que aun cuando proporcionan utilidad y disfrute a la comunidad, como edificios públicos, parques, etc., no producen por sí mismos ningún ingreso monetario ni aumentan la eficacia y productividad del trabajo y el capital.

La deuda pública activa, presenta dos maneras de incurrir a ella: por desembolso de capital en proyectos autoliquidables, y por desembolsos de tal indole que tienden directa o indirecta ente a aumentar el poder productivo de la comunidad. Un caso concreto sería el de los desembolsos en higiene o educación pública, destinados a incrementar la eficiencia de la población, o desembolsos en la mejora y conservación de los recursos naturales que trata de aumentar la productividad de la nación. (7)

No obstante, dentro de estas tres, existe una subdivisión, la cual es atribuída a H. Dalton, por catalogar a la deuda pública como reproductiva, en donde los intereses son cubiertos con los ingresos que produce la propiedad comprada o la empresa fundada con los dineros obtenidos en préstamos; y como deuda de peso muerto, la cual es pagada tanto en los réditos como en su amortización por otras fuentes de ingreso público, fundamentalmente de impuestos, pues existe un valor o activo que pueda representar su inversión.

Por último, se encuentra la división que conceptúa a la deuda pública en relación con la fuente de donde serán tomados los recursos que permitirán tanto la liquidación de los intereses como la amortización; tomando como punto de referencia lo anterior, el empréstito gubernamental puede ser autoliquidable o no autoliquidable.

En la primera, se puede incurrir de dos maneras; cuando las entradas que se obtuvieron fueron invertidas en empresas que producen un ingreso monetario; y, cuando se ejercen gastos para la realización de obras, o incluso, para prestar servicios que confieren ingresos monetarios.

Por el contrario, si los gastos que son utilizados para llevar a cabo obras o servicios, provienen de deuda pública, entonces ésta será clasificada como no autoliquidable. Sin embargo, se puede decir que, si esta deuda pública se dirige hacia grandes obras de riego, medios de comunicación, explotación de recursos naturales, e incluso hacia el mejoramiento y bienestar del hombre, así como al desarrollo de sus capacidades, entonces esta deuda pasará a repre-

sentar la base para el desarrollo de un país.

Con respecto a los préstamos gubernamentales, cabe señalar que, mientras se emplean éstos en obras productivas y como complemento de los recursos internos, son un elemento positivo en el aceleramiento del proceso de crecimiento. El costo de este tipo de ayuda externa es menor ya que su servicio se basa exclusivamente en el pago de amortizaciones e intereses que con el transcurso del tiempo se llegan a cubrir íntegramente, quedando nacionalizado el capital.

Por ello, el empréstito gubernamental cumple funciones de suma importancia en el trabajo de una economía; esta importancia, se debe a que la utilidad de la deuda pública ha llevado a afirmar a Musgrave que su teoría ofrece una plataforma ideal para estudiar con toda amplitud los problemas de finanzas, del dinero y de los recursos todos. No obstante, como lo afirma Schumpeter con toda razón, la deuda pública ha sido usada más frecuentemente con abuso que con justicia, pero, no debe culparse de ello al instrumento sino a las debilidades humanas de quienes de él se sirvieron.

I. 3.- Administración de la Deuda Pública

Es indispensable una administración dentro de la deuda pública para poder establecer las operaciones que ayuden a mantener adecuadas las condiciones de emisión, conversión y amortización de valores gubernamentales.

Estas condiciones pueden ser agrupadas dentro de cinco propósitos fundamentales: "1) sostenimiento de una baja

tasa de interés, obviamente para limitar la carga por réditos del Estado y eliminar sus efectos en la distribución del ingreso; 2) mantener los valores de la deuda 'a la par', con la intención de facilitar la 'flotación' de nuevas emisiones; 3) diversificar en el tiempo la 'madurez', ayudando de tal manera a estabilizar el mercado; 4) adecuar los tipos y la 'madurez' de los valores gubernamentales para llenar los requerimientos de las distintas clases de ahorradores; 5) mantenimiento, por medio de la conversión y el rescate, de la misma estructura de 'madurez' que en un momento dado de estabilidad económica se consideró la mejor en el tiempo". (8)

Así, para resolver las dificultades administrativas se han considerado tres metas: una tradicional que consiste en tratar de consolidar la deuda pública con el máximo plazo posible; la segunda es un objetivo en abierta contradicción con el primero, pues en la medida en que los empréstitos gubernamentales se hacen mayores, los pagos por intereses suman una porción relativamente importante del presupuesto de egresos de la nación, cantidad que es mayor en la medida en que está más consolidada la deuda, y es evidente que la minimización de los pagos por intereses forma parte de una buena administración de deuda; y por último, la administración de deuda constituye un eslabón importante en economía pública y se la usa para suplementar la política macroeconómica de promover metas de estabilización y crecimiento, lo que determinará que dichos motivos macroeconómicos y los de consolidación dictarán una movilización de la

deuda flotante para cambiarla por emisiones a largo plazo, lo que incrementará el costo del interés por pagar, en un caso de inflación; siendo lo contrario si se presenta un receso, pues habrá que cambiar los empréstitos a largo plazo por los de corto, con todas las implicaciones que ello significa para la corriente general de opinión y la tradición existente respecto de la consolidación de la deuda.

Si bien es válido decir que, en la práctica, se llegan a enlazar, casi siempre, los efectos de la política fiscal con los de la administración de la deuda pública, es necesario, aunque sea sólo como una forma de diferenciación, distinguir tanto las metas que tiene la política administrativa de deuda, como los efectos de los déficit y superávit -- presupuestales dentro del gasto público.

Si se presenta un déficit, las autoridades hacendaria tendrán inevitablemente que poner mayor cantidad de dinero en circulación, y esto se logra a través de dos caminos: - la creación monetaria, o la emisión de un empréstito público; en este último, se recurrirá a los encargados del manejo de deuda, quienes asumirán la tarea de los términos de la emisión y la propiedad de la misma, y ya en forma conjunta financiarán dicho déficit vendiendo obligaciones estatales a cualquiera de los países que las adquieran.

Ahora bien, si por el contrario se presenta un superávit, quienes decidirán la política fiscal, tendrán que tomar en consideración si éste debe ser destinado a la recompra de deuda pública, lo que llevaría a adquirir valores gubernamentales, sea de la banca central, de la comercial o

de los particulares, siempre y cuando se encuentre en estrecha relación con los administradores de la deuda.

Con lo anterior indicado, se observa que, la administración de deuda podría representar el pilar en donde se sustentaría la expansión de la inversión y el ingreso. No obstante, esto depende, como ya fue señalado, de los empréstitos para quienes la presencia del dinero no es condición suficiente para gastar.

"La importancia de cómo se distribuye la tenencia de las obligaciones del Estado se observa con toda claridad -- cuando corresponde a la administración de deuda el combatir la inflación, pues su política es la de maximizar la proporción de deuda pública que se encuentra en manos de particulares; ... ; en este nivel se hace indispensable la intervención decidida y clara en ayuda de la administración de deuda, de las políticas monetarias y fiscal y aun de los -- instrumentos de una política económica general, incluyendo controles, para resolver la problemática que representa una gran deuda para un país próspero". (9)

I.4.- Límites de la Deuda Pública

Una gran parte de los estudios acerca de los límites de la deuda pública, carecen de sentido real, como ejemplo, tenemos a Newman quien afirma que, el monto absoluto debe ser tal que no modifique la capacidad de producción del deudor y que le permita dar servicio a la deuda. Por su parte, Somers hace una serie de comparaciones que ayudan a si-

tuar el problema, empezando con el monto de la deuda pública entre población. Además, señala que si en un periodo dado la deuda se duplica y no ha sucedido lo mismo con la producción económica, puede afirmarse que la carga de la deuda ha aumentado.

Sin embargo, se ha llegado a la conclusión de que el estudio de los límites de la deuda pública se basa fundamentalmente en el conocimiento de otras magnitudes económicas: el ingreso nacional, la riqueza nacional y los ingresos fiscales.

Se puede decir que, indudablemente no basta hacer un examen cuantitativo del volumen de una deuda para considerar que es elevada o reducida, peligrosa o inocua. Se deben concebir estos límites no en términos de cantidades fijas o de situaciones estáticas, sino en términos de un proceso dinámico, tomando en cuenta la velocidad del cambio y la magnitud de la deuda pública en relación con las demás magnitudes, ..."(10), y en especial en relación con el monto del ingreso nacional, porque así está midiendo la capacidad de pago de la nación de acuerdo con la capacidad de pago de sus habitantes. (11)

Hansen afirma que, "No existen límites rígidos y fijos. Es un problema manejable y puede cuidarse de el más eficazmente si nos aseguramos de que los impuestos son adecuados para: 1) evitar la inflación, y 2) proporcionar una distribución de la riqueza y de los ingresos razonable, justa y viable. Dentro de los límites que nos fijan estos criterios, es posible determinar, de acuerdo con las diferentes

circunstancias, qué proporción de los gastos públicos puede financiarse ventajosamente por medio de empréstitos y -- qué proporción debe financiarse con impuestos". (12)

Es necesario considerar todo lo anterior, pero sin olvidar que el principio rector de los empréstitos exteriores no siempre está limitado por la capacidad de pago de los -- países prestatarios, ya que, "Los límites económicos de la deuda pública dependen del efecto económico que puedan tener todos los instrumentos de las finanzas del gobierno" (12), puesto que no están determinados por la magnitud de la propia deuda, pero sí fijados por los detalles de la administración fiscal en todas sus fases.

I.5.- Carga de la Deuda Pública

Como ya se ha mencionado, el Estado utiliza tres formas para financiar sus gastos: la creación monetaria; la tributación; y, la emisión de deuda pública. Estos procesos forman parte de la política gubernamental, y en general, son formas alternativas que pueden usarse al mismo tiempo -- llegando, incluso, a actuar conjuntamente. Sin embargo, cada una de ellas tiene sus diferencias, ya que sus técnicas y bases legales son diversas.

En el empréstito público, el adquirente de las obligaciones públicas cede su dinero 'voluntariamente', en una transacción privada en la cual cambia poder de compra común y corriente por valores gubernamentales que le significarán ingresos futuros, ahora, bien, debe determinarse quién es --

el que realmente paga por los beneficios que producen los - servicios públicos financiados por deuda. Pese a ello, los causantes son quienes verdaderamente pagan dicho beneficio, ya que se ven obligados por el Estado, a pagar más impues- tos para poder cubrir los intereses, y la amortización en - su caso, de las emisiones de deuda en que incurrió el Gobier- no. Es, pues, el contribuyente quien carga con la deuda, y lo hace en el momento en que sufre una reducción neta en -- sus recursos, para pagar los gastos públicos en que se in-- currió previamente. "No obstante, si al tomar prestado del extranjero creamos en nuestro país una cantidad de capital productivo equivalente a la toma en préstamo, de manera que los frutos de ese capital cubran las atenciones de la deuda, el efecto neto de la operación, considerada en conjunto, se- ría favorable a nuestra economía". (13)

Tomando en cuenta el problema de la carga de la deuda pública tal vez sea posible responder a la interrogación de cuándo debe el Estado pedir prestado. En función del indi- viduo que soporta la carga de los empréstitos, la contesta- ción podría ser: "...cuando encuentre conveniente que se - aplace o posponga el incurrir en costo real, aun pagando in- tereses; y aquí se da por sentado que no existe otra sali- da, es decir, que es inevitable realizar el gasto público". (14)

I.6.- Proyección de la Deuda Pública

En este apartado se trata de considerar las actitudes

tradicionales acerca del empréstito público y los procesos de operación que la deuda pública ha tenido en la actualidad.

Prácticamente, la deuda ha sido considerada como una carga y una hipoteca del futuro. La emisión de obligaciones gubernamentales tiene que pagar intereses y ser amortizada, y para liquidar este egreso se cobrarán impuestos a individuos que tal vez no existían aún, en el momento en que se decidió incurrir en deuda.

El gobierno puede ejercer el financiamiento obtenido por endeudamiento ya sea en consumo colectivo, en servicios corrientes o en proyectos de gran envergadura que terminan tiempo y enormes sumas de recursos monetarios y que, además derramarán sus beneficios por un número ilimitado de años; de estas dos formas de gasto se analiza a la primera como aquella en que el causante actual obliga al futuro a cargar con el pago de servicios gubernamentales gozados ahora, mientras que para el segundo caso señalan que, por definición, debe recurrirse al préstamo público por consideraciones de equidad, así como de eficiencia.

"La eliminación de la presión inflacionaria que pueda ejercer la deuda pública se logra con un presupuesto equilibrado, que también puede servir de base para que su principio, que parece todavía tener influencia en ciertos grupos, sea aplicado para crear el presupuesto económico de la nación, con su más fuerte acento en el funcionamiento de la economía, mejor que una más restringida función fiscal del gobierno a través de una reducida deuda pública". (15)

I.7.- Diferencia entre Desarrollo y Crecimiento Económico.

Por último, es importante precisar lo que entendemos - por 'desarrollo económico' y 'crecimiento económico', ya que estos dos conceptos juegan un papel determinante para la -- comprensión de la presente investigación, pues al identificarlos es posible estar en condiciones de evaluar la repercusión que la deuda pública externa ha tenido en el proceso del endeudamiento de la economía del país.

El concepto de desarrollo económico con frecuencia se confunde con el de crecimiento económico, por ello, es importante establecer las diferencias que existen entre ambos. - Para algunos autores, "...el desarrollo económico de los países incipientemente industrializados, es un proceso de mayor y mejor empleo de los factores productivos que se obtienen por medio de una acumulación creciente de bienes de capital y de la tecnología moderna en el proceso productivo, y que tiene como finalidad aumentar sustancialmente el nivel de vida de los sectores populares, en un período de tiempo razonablemente corto". (16)

El desarrollo económico es un concepto que empleamos - para designar el proceso de cambio de la estructura socio-- económica y la superestructura política, institucional y cultural de un país. Por su parte, crecimiento económico es - un concepto que utilizamos para expresar el proceso de cambio en las variables estrictamente económicas del país.

Por ello, podemos decir que, este desarrollo implica - un desenvolvimiento integral: económico, social, cultural,

político, científico y técnico. Un desenvolvimiento de la base social y la técnica, de la acumulación de capital y del bienestar de la población; de la libertad política y económica, social e individual; de la independencia institucional, social, política y cultural del exterior.

Por el contrario, el crecimiento económico significa, en sentido estricto un desenvolvimiento de capital, o sea de la acumulación de capital y de las variables técnicas y sociales que dicha acumulación conlleva: la tecnología, la productividad y la explotación del trabajo, principalmente. Dicho de otra manera, el crecimiento económico representa, básicamente, un desarrollo desigual en el que se incrementa la riqueza de los dueños del capital a costa de los niveles de consumo y de vida de la mayoría de la población que trabaja para subsistir.

El estar en función social, es distinción fundamental entre el desarrollo y el crecimiento económico; este puede existir como un proceso de transformaciones, en las variables económicas y, sin embargo, no manifestarse en ningún beneficio para la comunidad. Así cuando la acumulación de capital, el principal elemento cuantitativo del proceso, se ha realizado a costa del salario real de consumo, resulta acertado utilizar el término de crecimiento económico.

En este sentido, podemos afirmar que en la fase monopolica del desarrollo del capitalismo, las tasas de ganancia del capital invertido son predominantemente altas, lo que tiende a reducir el volumen de inversión total, puesto que las empresas monopolistas a las que corresponde la mayor parte de las utilidades, no encuentran lucrativo reinvertir

las en sus propias expresas, tornándose cada vez más difícil invertir las en otras esferas de la economía. Por consiguiente, la absorción del excedente económico generado por el capital monopolista, tiende a canalizarse mediante la inversión extranjera que penetra en los países atrasados, convirtiéndose en un factor determinante para mantener la permanencia de su hegemonía.

Así pues, podemos concluir diciendo que el desarrollo económico de los países subdesarrollados, es profundamente desfavorable a los intereses dominantes del capitalismo monopolista. Suministrando de materias primas importantes a los países avanzados, y proporcionando a sus corporaciones grandes beneficios y posibilidades de inversión, el mundo atrasado, siempre ha sido un factor indispensable de los países capitalistas altamente industrializados.

NOTAS

1. Retchkiman, K. Benjamin, Introducción al ..., p.235
2. Ibidem., p.241
3. Ibidem., p.242
4. Salas, Villagómez Manuel, "La Deuda Pública...", p. 42
5. Wionczek, S. Miguel, Endeudamiento Externo..., pp. 32-33
6. Op. Cit., Salas, Villagómez M.
7. Apud., Hansen, Alvin H., Política Fiscal..., p.127
8. Op. Cit., Retchkiman, K. Benjamin, p.267
9. Ibidem., p.270
10. Op. Cit., Hansen, Alvin H., pp. 152-153
11. Una comparación importante la constituyen los intereses a pagar por la deuda y los ingresos fiscales totales, - que en ocasiones sólo dicen parte de la relación real, ya que en dichas entradas gubernamentales están incluidos ingresos por nuevas emisiones de deuda, que sirven para cubrir los mencionados intereses; sin embargo, -- constituye otra relación que permite, para un año dado, conocer la carga real que los réditos significarán para el presupuesto de egresos.
12. Op. Cit., Hansen, Alvin H., p.153
13. Samuelson, Paul A., Cursos de Economía..., p.413
14. Op. Cit., Retchkiman, K. Benjamin, p.273
15. Ibidem., p.280
16. Flores de la Peña, Horacio, Los obstáculos al..., p.77

CAPITULO II

Fuentes de Financiamiento

La falta de capital propio, suficiente para financiar la economía de un país; es una de las principales características que determinan a los países subdesarrollados. No obstante, pese a que las grandes potencias mundiales obtienen altas sumas de capitales, por concepto de utilidades, no pueden ser absorbidas por ellas mismas. Así, estos capitales son reinvertidos a través de la inversión extranjera sea directa o indirecta.

Por esta razón, es válido decir entonces que, esta inversión constituye una vía de canalización de recursos financieros, hacia esos países de menor grado de desarrollo, trayendo por consecuencia su dependencia económica, mediante su subordinación con respecto a las fuentes de financiamiento de los gobiernos pertenecientes a los países ricos.

Estas fuentes de financiamiento, en su mayoría, han sido establecidas después de la Segunda Guerra Mundial, con el objetivo principal de otorgar fondos para proyectos de inversión, que sirvieran para fomentar el desarrollo económico de los países miembros. A pesar de existir cierta analogía en los principios de organización y en las formas de operación, las instituciones presentan diversas modalidades en los tipos de proyectos y en los campos que están autorizados a financiar, según se trate de instituciones multilaterales o bilaterales.

Dentro de este gran número de instituciones es necesari-

rio distinguir, en primer lugar, aquellas de carácter multi lateral, como las del Grupo del Banco Mundial, el FMI y el BID, que sin llegar a depender del gobierno de Estados Unidos están sin embargo igualmente influenciadas por él debido al hecho de que el gobierno norteamericano, ha aportado en promedio, el 40% de las suscripciones y contribuciones al Grupo, al FMI y al BID, esto lo hace que tenga un peso decisivo en sus disposiciones, sobre todo cuando alrededor de otro 25% es proporcionado por sus asociados más importantes e incondicionales: Gran Bretaña, Alemania Federal, Francia y Japón. Y aquellas de carácter bilateral, como el EXIMBANK y la AID, que dependen directamente del gobierno de Estados Unidos.

II.1.- Instituciones de Carácter Multilateral.

Con la finalidad de solucionar las dificultades que habían de surgir al término de la Segunda Guerra Mundial, las Naciones Unidas, en junio de 1944, organizaron en Bretton Woods, New Hampshire, E.U.A., una conferencia monetaria y financiera en la que participaron representantes de cuarenta y cuatro naciones.

En esta conferencia, se crearon los proyectos de convenio del Fondo Monetario Internacional y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. La acción que desarrollaría el primero, sería la de ayudar a sus miembros a financiar los déficit temporales en Balanza de Pagos y facilitar la estabilidad de las monedas en el ámbito internacional; el segundo estaría comprometido a coadyuvar en la re-

construcción de las zonas afectadas por la guerra y el fomento del desarrollo de los países miembros.

Al ser aceptados los proyectos por los gobiernos de la mayoría de los países presentes en dicha conferencia, se llevó a cabo una segunda conferencia en Savannah, Georgia, E.U.A. en marzo de 1946, en donde fueron constituidos oficialmente el Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

II.1.1.- Fondo Monetario Internacional (FMI).

La creación del Fondo Monetario Internacional obedeció a la necesidad de contar con una institución que desempeñara tres clases de funciones internacionales: 1) Que estableciera las normas del sistema monetario internacional; 2) Que prestara asistencia financiera a corto plazo, en determinados casos, a los países miembros (con la capacidad de ampliar la liquidez internacional en la medida en que lo exigieran las necesidades del crecimiento del comercio mundial); y 3) Que actuara como órgano consultivo de los gobiernos.

La carta constitutiva del Fondo señala asimismo varios propósitos: promover la cooperación monetaria internacional; facilitar la expansión y el crecimiento balanceado del comercio internacional, contribuyendo así al mantenimiento de altos niveles de empleo e ingreso real y al desarrollo de los recursos productivos de los países miembros; promover la estabilidad cambiaria a fin de mantener acuerdos de cambio ordenados entre los miembros y evitar las de-

valuaciones competitivas; ayudar al establecimiento de un sistema multilateral de pagos relativos a las transacciones corrientes entre los miembros, eliminando también las restricciones cambiarias que obstaculizan el crecimiento del comercio mundial; dar confianza a los miembros poniendo los recursos del Fondo, bajo ciertas condiciones, a su disposición a fin de ayudarlos a corregir los desajustes de sus balanzas de pagos; y, finalmente, acortar la duración y disminuir el grado de desequilibrio de las balanzas internacionales de los miembros.

"A fin de cumplir con esos propósitos, el Fondo exige a sus miembros fijar la paridad de cada moneda nacional con el oro y el dólar; ajustar todo cambio de paridad, por devaluación o revaluación, a determinados requisitos y previa consulta con el Fondo; y garantizar el comercio multilateral libre, sin restricciones de ninguna clase, así como la convertibilidad exterior de sus monedas". (1)

Así, las cuotas son pagaderas en oro en un 25% y el resto se cubre en moneda nacional depositada en el banco central de cada país miembro.

"...el Fondo auspicia una fuente adicional de liquidez internacional constituida por acuerdos bilaterales de crédito o créditos 'swap', que son operaciones que se practican exclusivamente entre los bancos centrales de los países miembros y fueron instituidas en 1962. A través de estos acuerdos se genera una liquidez complementaria resultante de la compra o venta de divisas al contado, contra la venta o compra de esas mismas divisas a plazo fijo. Esto permite a los países involucrados hacer frente a sus problemas de -

balanza de pagos, acogiéndose además a la protección del -- Fondo". (2)

En otras palabras, se trata pues de "...proporcionar -- financiamiento compensatorio para problemas de corto plazo. Se espera que el miembro que efectuó la compra de divisas -- al Fondo recompre su moneda en un plazo que varía de tres a cinco años, pagando además intereses sobre las cantidades presentadas o compradas que fluctúan entre el 0.5% y el 5%, de acuerdo a la cantidad solicitada, la cuota del país miembro en cuestión y el periodo transcurrido desde la adquisición inicial de la moneda convertible". (3)

II.1.2.- Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento de los Estados Unidos (BIRF).

El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, -- fue construido, como ya fue señalado al principio de este -- capítulo, junto con el FMI, en la Conferencia de Bretton -- Woods en el año de 1944. Sus propósitos se establecieron -- en función de la colaboración de dos elementos: reconstrucción y desarrollo, dirigidas ambas hacia los países miembros, facilitando, de esta manera, la inversión de capital con finalidades productivas; igualmente, se pretendió ayudar a restaurar las economías devastadas por la guerra y a la adaptación de las facilidades productivas a la necesidad del tiempo de paz; a estimular el desarrollo de facilidades y recursos productivos en los países menos desarrollados; a promover la inversión privada extranjera por medio de garantías o participaciones en préstamos y otras invertes

siones hechas por inversionistas privados; a complementar la inversión privada cuando el capital privado no esté disponible en términos razonables, proporcionando, en base a mejores condiciones, financiamiento para propósitos productivos; a promover a largo plazo un crecimiento balanceado del comercio internacional y el mantenimiento de balanzas de pago equilibradas, alentando la inversión internacional para el desarrollo de los recursos productivos de los países miembros, ayudando para ello a elevar la productividad, los niveles de vida y las condiciones de trabajo en sus territorios; a coordinar los préstamos otorgados o garantizados por éste con los préstamos internacionales provenientes de otras fuentes, a fin de que los proyectos más útiles --- sean los que primero se traten; y, finalmente, a conducir sus operaciones respetando el efecto de la inversión internacional sobre las condiciones económicas de los países --- miembros y, en los años inmediatos a la posguerra, ayudar a suavizar la transición de una economía de guerra a una de paz.

Por tal razón, debido a que el Banco se creó con el objeto de ayudar, primero, a financiar la reconstrucción de las áreas devastadas por la guerra y, después, a estimular el desarrollo económico de las naciones miembros, la mayor parte de los préstamos concedidos hasta 1950 fueron destinados a Europa. Sin embargo, a partir de ese año, los créditos del BIRP han tenido como objetivo fundamental el desarrollo económico, especialmente de países no europeos, y de manera general se han destinado a financiar proyectos de infraestructura económica tales como transportes, electrici

dad, telecomunicaciones, riego y control de inundaciones. - La acción más reciente del Banco es la inversión en sectores como la agricultura, la educación y la industrialización. Asimismo, nuevo es su interés por el comportamiento general de la economía del país al cual se canalizan los recursos. Sin embargo, ese interés naciente se encuentra --- plasmado en parte en los estudios que sobre países particulares y su funcionamiento realizan los funcionarios del Banco, y en parte en las misiones que el BIRF envía a diversos países. Ambos aspectos a menudo son vistos con desconfianza, y criticados abiertamente por algunos sectores nacionales en términos de que significan una intromisión en los asuntos internos de una nación y una flagrante violación de su soberanía. El Banco justifica su acción en ese terreno con el argumento de que, si bien es cierto que una mejoría del nivel general de actuación económica en un país determinado sólo puede ser llevado a cabo por el gobierno y el pueblo del país en cuestión, es decir que no puede ser impuesta desde afuera, una corriente de capital proveniente del exterior puede, sin embargo, utilizarse como incentivo para que el gobierno tome las medidas necesarias a fin de mejorar la actuación económica del país. También puede servir para ayudar a ese particular gobierno a superar algunas de las presiones internas y realizar las reformas que considera necesarias, pero que es incapaz de llevar a cabo sin el apoyo del exterior.

Las operaciones de préstamos del Banco se basan en --- tres principios esenciales: que el prestatario tenga la capacidad de reembolsar el préstamo; que el proyecto que se

financia este bien estudiado por ambas partes y que funcionará eficientemente; y que el proyecto haya de producir beneficios para la economía que justifique la inversión exigida.

Por tal motivo, el BIRF puede otorgar créditos a los gobiernos, agencias o instituciones gubernamentales y empresas privadas. No obstante, si el prestatario no es un gobierno, entonces se requiere de la garantía de éste.

Por lo general, los préstamos se conceden a plazos mayores de cinco años, casi siempre de 15 a 25 años, con periodos de gracia de hasta 8 años y sujetos a tasas de interés que han fluctuado entre el 3% más recientemente el 7 y hasta el 8%, siguiendo así la pauta hacia el alza que se registra en el mercado financiero internacional.

Para determinar si el país prestatario ha de poder cubrir la deuda, el BIRF toma como referencia, principalmente, la posición en términos de su situación de comercio exterior y el comportamiento del PIB, toda vez que sus préstamos se conceden y deben reembolsarse en monedas distintas a la del país deudor. Cuando el Banco no tiene las monedas que necesita el prestatario, puede adquirirlas con otras monedas que posea. El préstamo es reembolsable en unidades de estas últimas. Además, el Banco evalúa los méritos y la prioridad del proyecto; luego examina en detalle los planes de diseño y construcción; los beneficios económicos y financieros y las medidas para asegurar una administración eficiente, una vez que el proyecto se ponga en marcha.

El Banco rara vez ha financiado el costo total de un proyecto, limitándose normalmente a cubrir los costos en di

visas de bienes y servicios que deban importarse. En determinadas circunstancias, el Banco puede financiar una parte de los costos en moneda local.

Los fondos del Banco se desembolsan durante el periodo de construcción del proyecto, a medida que se hacen necesarios los pagos para el objeto del préstamo. Si bien, los pedidos de bienes y servicios son colocados por los prestatarios y a menos que haya justificación en contrario, el BIRP insiste en que las adquisiciones con sus fondos se sometan a curso internacional abierto.

De las áreas en desarrollo hacia donde, a partir del inicio de operaciones se han orientado una gran parte de los recursos del Banco, es América Latina.

Por otro lado, el tipo de interés que devengan los créditos que otorga el BIRP han variado en el curso de los años en función a la tasa de interés que el Banco tiene que pagar por los fondos tomados a préstamos en diversas fuentes (4). El plazo y los vencimientos de los pagos se relacionan con la naturaleza de los proyectos específicos que se financian y la situación de endeudamiento del país prestatario. El plazo medio de los préstamos es de 20 años y el periodo de gracia hasta de 8 años, esto dependiendo del contrato establecido entre el BIRP y el solicitante.

II.1.2.1.- Cooperación Financiera Internacional (CFI).

La necesidad del BIRP de ampliar sus actividades, hace que surja una nueva organización afiliada a éste y denominada Corporación Financiera Internacional (CFI) que fue insti

tuída en 1956. Su propósito principal es cooperar con el desarrollo económico de sus miembros, exhortando el crecimiento de la industria productiva en ellos, particularmente en aquellos menos desarrollados. Se complementan así las actividades del Banco, el cual si bien busca también estimular el desarrollo de la industria productiva, en la práctica ha dado prioridad a la construcción de la infraestructura económica básica en esos países, sin la cual la empresa privada no puede prosperar.

"Las operaciones de inversión de la CFI complementan los préstamos del Banco Mundial, pero a diferencia de éste, la CFI no requiere de garantía gubernamental y puede suministrar fondos en cualquier forma, inclusive como capital social". (5)

El origen de los recursos de la CFI, son las acciones de capital suscritas por sus países miembros. No obstante, pueden llegar a ser miembros de la Corporación, todos los países que son del BIRF por el hecho de ser una organización asociada. Al mismo tiempo, la CFI puede obtener préstamos del Banco para sus operaciones crediticias hasta un monto equivalente a cuatro veces su capital suscrito.

Tres son las funciones primordiales en las cuales se centra el Convenio Constitutivo de la CFI:

- 1) Suministrar capital de riesgo a empresas privadas productivas.
- 2) Promover el desarrollo de mercados de capital locales, y
- 3) Estimular el movimiento internacional de capitales.

De tal suerte que, para un proyecto sea considerado por

la CFI, es indispensable que contenga las siguientes características: que signifique una contribución del sector privado de la economía financiando una empresa de prioridad, - debiendo estar cuidadosamente planeado, administrado y tener perspectivas de ser rentable. Además debe ofrecer beneficios para el país en que esté radicada la empresa, es decir, que exista un mayor ingreso real nacional y per-capita; un aumento del empleo; mejores rendimientos tributarios, - ahorro e incremento de divisas, y por último, un mayor desarrollo técnico.

Sin embargo, la CFI cuenta con que otros inversionistas proporcionan la mayor parte posible del capital necesario para un proyecto determinado, ya que, el objetivo por el cual fue creado es el de complementar el capital privado, no competir con él. Por otra parte, solamente invierte - en empresas en que participan inversionistas locales.

Por esas razones, normalmente su participación es inferior a la mitad de la inversión total en una empresa; por lo general es de un millón de dólares, aunque este límite - puede ascender hasta tres millones en países con instituciones nacionales de fomento, sólidas y acreditadas. Realiza la mayor parte de sus inversiones mediante la suscripción - de acciones acompañada de un préstamo concedido por un plazo entre siete y doce años.

La amortización de dichos préstamos suele efectuarse - en forma de pagos semestrales a partir de un periodo de gracia convenido, y existe una comisión de compromiso del 1% - sobre la parte no desembolsada de los créditos. El tipo de interés varía de acuerdo a las características particulares

de la operación.

En cuanto a fondos se refiere, se puede decir que presentan flexibilidad en su destino, ya que pueden emplearse tanto para cubrir gastos en divisas como en moneda local, - para la adquisición de activos fijos o para satisfacer las necesidades de capital de trabajo, es decir, no están condicionados a la compra de equipo específico o a su empleo en un país determinado.

II.1.2.2.- Asociación Internacional de Fomento (AIF).

En 1960 queda definitivamente unificado el grupo del - Banco Mundial, al crearse la Asociación Internacional de Fo_omento (AIF), cuya finalidad es promover el desarrollo econó_omico, intensificando la productividad, y elevar el nivel de vida de los países subdesarrollados del mundo. Se puede de_ocir que este organismo es el más flexible del grupo en cuan_oto a condiciones para que se otorge un préstamo. (6)

El propósito de la AIF es coadyuvar, aliviando la carga que representa el servicio de la deuda de los países --- miembros más apremiados financieramente y permitirles lle---var adelante su desarrollo económico en condiciones más fa- vorables. Todos los créditos de fomento aprobados hasta -- ahora han tenido un plazo de hasta 50 años, comprendiendo - un periodo de gracia de 10 años; dichos créditos no deven- gan intereses, pero se aplica una comisión de compromiso -- de las tres cuartas partes del 1%, para gastos de adminis---tración. Los reembolsos se hacen a razón del 1% anual del principal durante los años undécimo al vigésimo, y del 3%

anual durante los últimos treinta años.

El Convenio Constitutivo, divide a los miembros de la AIT⁷ en dos grupos: los países de la Parte I, que son los más ricos entre los miembros del Banco; y los países de la Parte II, que son los de menor desarrollo. México pertenece a éste último grupo.

Así pues, por el tipo de estructura tripartita del Banco Mundial, esto lleva a la conclusión de que, si bien el Grupo está integrado por tres instituciones financieras teóricamente separadas, en la práctica constituyen una sola -- institución con tres ventanillas: cuando el dinero es prestado en condiciones comerciales, más o menos convencionales por lo que se refiere a los plazos y tasa de interés, la -- institución actúa como Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento; cuando presta sin interés y a plazos muy -- largos actúa como Asociación Internacional de Fomento; y, cuando invierte dinero en la empresa privada (sin que, a diferencia de los otros dos casos, tenga que mediar la garantía del gobierno del país prestatario) actúa como Corporación Financiera Internacional.

II.1.3.- Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Por decisión de la Organización de los Estados Americanos (OEA), particularmente por el Consejo Interamericano -- Económico y Social (CIES), fue creado en 1959 el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) como un organismo regional -- teniendo como principal función, el promover el desarrollo económico-social del Área latinoamericana.

El BID fue fundado por veinte países latinoamericanos (Cuba se desligó en 1960). Posteriormente ingresaron como nuevos miembros: Barbados, Canadá, Jamaica y Trinidad Tobago. La calidad de miembro lo podían adquirir, originalmente, los países pertenecientes a la Organización de Estados Americanos (OEA), sin embargo, con el fin de incrementar sus recursos, la Asamblea General del BID autorizó en 1974, la admisión de trece países extraregionales, (7) los cuales acordaron aportar al Banco el equivalente a 755 millones de dólares; 440 pagaderos en efectivo. Del total, 378 millones se destinaron al Fondo de Operaciones Especiales y el resto pasó a integrar una nueva categoría de recursos denominada 'Capital Extraregional del Banco'.

El BID surgió pues, pese a reiteradas negativas (8), - como la maquinaria más adecuada para complementar la acción del sistema financiero internacional existente y no para -- competir con él, enfocando su atención y sus recursos hacia América Latina y buscando como prioridad básica la promoción del desarrollo económico y social de los países del -- área.

El objetivo principal del BID consiste en contribuir a acelerar el proceso de desarrollo económico, individual y - colectivo de los países miembros; de cooperar en la orientación de políticas de desarrollo que lleven a una mejor y mayor utilización de sus recursos, así como a proveer asistencia técnica para la preparación, financiamiento y ejecución de planes y proyectos de desarrollo, incluyendo el estudio de prioridades y la formulación de presupuestos sobre proyectos específicos.

En lo que respecta a recursos de capital del BID diremos que éstos "...proviene[n] de las cantidades suscritas por cada país miembro. Además, está autorizado para obtener recursos adicionales por medio de la colocación de emisiones de valores en los mercados internacionales de capital ... o bien, mediante la administración de fondos confiados a su cuidado por los países donantes ...". (9)

El BID cuenta, como ya se señaló, con tres ventanillas para financiar aquellos proyectos específicos que tienen su apoyo y cuyo cumplimiento es exigido rigurosamente. Al otorgar financiamiento, no median necesariamente consideraciones más generales, sobre la política económica del gobierno deudor, como en los casos del PMI y del BIRF pese a lo que podría deducirse de las disposiciones de su convenio.

Estas tres ventanillas son:

- 1) Su capital ordinario, integrado por suscriptores de los países miembros y concedido en préstamos sujetos a condiciones comerciales similares a las del BIRF.
- 2) Su Fondo para Operaciones Especiales, integrado igualmente por contribuciones de sus miembros, pero cuyos créditos se sujetan a condiciones un poco más flexibles para evitar que agudicen los problemas de balanzas de pagos de los países prestatarios.
- 3) Su Fondo Fiduciario de Progreso Social, cuyos recursos que ascienden a muchos millones de dólares, y que provienen exclusivamente del gobierno de Estados Unidos, están sujetos a condiciones más flexibles aún, pudiendo inclusive su reembolso efectuarse en moneda nacional, por lo que, en última instancia, constitu-

ye una fuente de créditos llamados 'blandos'.

De manera general puede afirmarse que los recursos de las dos primeras ventanillas del Banco son empleados básicamente para el financiamiento de proyectos que se relacionan con el desarrollo global del sector privado, con la realización de obras públicas de infraestructura, con las exportaciones de bienes de capital y con la asistencia técnica. Con los recursos del FOE, el Banco concede empréstitos a determinados países en términos y condiciones favorables. -- Son créditos blandos de gran interés para aquellos países con limitada capacidad de pago en divisas extranjeras, ya que pueden ser reembolsados en moneda local. Con la excepción de los préstamos hechos a los gobiernos miembros, se estipula la condición de mantener el valor de las obligaciones al tipo de cambio de la fecha de operación. La tasa de interés oscila entre el 3% y el 4% anual y los plazos de vencimiento son entre 15 y 25 años, incluyendo periodos de gracia. Al igual que en los anteriores, no existen restricciones en cuanto a dónde se gastarán los fondos.

El Fondo Fiduciario del Progreso Social (FFPS), en cambio, otorga prioridad en su financiamiento a proyectos relacionados con la colonización, el mejor uso de la tierra, la vivienda para los sectores de bajos ingresos, las facilidades comunales sanitarias y el suministro de agua potable, la educación superior y el adiestramiento avanzado. El vencimiento puede ser hasta de 30 años, con tasas de interés anual de 2 o 3.5%. Sin embargo, puesto que el FFPS fue establecido por el gobierno de Estados Unidos dentro del marco de la Alianza para el Progreso, los préstamos son otorga

dos deben ser reembolsados en dólares y únicamente pueden ser empleados en éste país y en el país prestatario.

Para cumplir con su propósito fundamental, que es, como ya se dijo anteriormente, el de contribuir al desarrollo económico de los países del área latinoamericana, el BID -- realiza diversos tipos de operaciones: utilizando sus recursos ordinarios de capital, concede préstamos de confiable recuperación a empresas privadas y agencias gubernamentales. Estos créditos tienen por lo general un plazo de vencimiento que fluctúa entre 15 y 20 años e incluye un período de gracia. Tales créditos deben ser reembolsados en la misma moneda en que fueron concertados y pueden ser utilizados por los países deudores en cualquier parte del mundo.

II.2.- Instituciones de Carácter Bilateral.

El llamado Crédito Bilateral o Financiamiento Externo Oficial no es más que una modalidad de los financiamientos de ayuda o cooperación para el desarrollo. Esta particularidad es principalmente destinada hacia el fomento del comercio internacional. Entre los países desarrollados y -- los subdesarrollados, o pobres, donde el contrato que se -- efectúa es de tipo oficial, esto es, bajo el auspicio de -- los gobiernos en cuestión.

Dada la importancia tan significativa que ha venido a representar este tipo de créditos por parte de los países -- industrializados hacia las economías subdesarrolladas, se -- le ha considerado como una fuente importante de recursos --

para tratar de resolver o equilibrar la relación comercial entre ambas economías.

Es posible situar el origen de este tipo de financiamiento, al término de la Segunda Guerra Mundial, donde se atribuyó Estados Unidos como su fundador, debido al fuerte flujo de dólares que prestó a naciones de Europa y Asia, - por un total de cinco mil millones de dólares (operación - denominada 'Plan Marshall', en 1948) que cubrieron compras en los E.U.A. de mercancías y equipos y que a su vez sirvieron de factor restablecedor de las economías de dichos países.

Por otra parte, los objetivos que persigue el crédito bilateral se pueden observar desde dos perspectivas: primero, donde el país receptor lo requiere para complementar el ahorro interno, a fin de mantener un nivel intermedio de consumo nacional que le den la posibilidad al país, de cumplir con sus metas de desarrollo económico.

El segundo, en donde se hace referencia al país otorgante, el cual concede los créditos por la razón de que -- son un buen negocio, en el sentido de que es superior la rentabilidad objetiva de esos recursos del exterior que -- aquella que puede obtenerse en sus respectivos países. -- Otra razón más importante que la anterior, tanto política como económica, es el incremento de las exportaciones, asegurando mercados ya que cuentan con sectores exportadores muy bien definidos, lo que constituye un elemento solvente en las Balanzas de Pagos de estos países. Además que fomenta la expansión económica interna al tener asegurada una -

demanda de los bienes y servicios que producen estos países.

Es conveniente señalar, que cuando un país solicita un financiamiento bilateral, está conciente de que el crédito que recibirá será utilizado única y exclusivamente en la compra de bienes y servicios del mismo origen del país que otorga dicho financiamiento.

Los créditos bilaterales otorgados, son utilizados por lo general para financiar los programas de inversión del sector público, principalmente. La importancia de los créditos varía considerablemente de un país a otro, desde un 5% del total del presupuesto público en los países más desarrollados, hasta más del 55% del presupuesto fiscal en los países menos desarrollados, donde la escasez de ahorro doméstico es mayor. Es decir, la importancia del financiamiento externo oficial y la asistencia técnica que va implícita, tiene diversas formas y grados en cada país y ello depende básicamente del nivel de desarrollo relativo del país receptor.

Así tenemos que, en un contexto más amplio, es posible señalar la producción nacional, más el exceso de importaciones sobre exportaciones, nos representa la disponibilidad de recursos reales con los que cuenta un país para su distribución y asignación en diferentes usos alternativos.

De hecho, siendo el financiamiento externo oficial, uno de los instrumentos que permite importar más de los que se exporta, éste debe ser inserto dentro de la estrategia y del programa de desarrollo que adopte el país receptor de ese financiamiento. Las metas del programa normalmente se

refieren al nivel, composición y distribución del consumo y de la inversión; el programa debe ser consistente y realista en el sentido de las metas de consumo e inversión que en cualquier momento no sobrepasen el monto de recursos -- reales disponibles en el país en el periodo correspondiente, entre ellos.

Desde el punto de vista del sector público del país receptor, el crédito externo le permite alcanzar determinadas metas de desarrollo que no hubieran podido lograr en su ausencia. Sucesivamente puede considerarse que el financiamiento bilateral es un instrumento que permite en un momento determinado captar para sí recursos reales que de otra manera hubiera podido obtener de su mayor o más eficiente esfuerzo interno, si es que sus metas de gastos fueran flexibles frente a una mayor o menor disponibilidad de recursos externos.

Resumiendo, el financiamiento oficial es en esencia un instrumento que ofrece al país otorgante mayores oportunidades para decidir sobre el nivel y calidad de vida, que desea darle a su pueblo en el presente y en el futuro; es más bien, un complemento a la disponibilidad real de recursos, que un complemento al ahorro nacional.

De aquí que, el beneficio que el país recibe del financiamiento bilateral, depende de las actividades que el país puede realizar con él; en comparación con lo que hubiese -- podido realizar en su ausencia. El monto de los recursos -- reales recibidos dependerá fundamentalmente del valor social de la moneda extranjera que se transfiere libre de ata

duras y del valor social en que el país receptor de los -- bienes que se adquieren con el crédito atado.

Por otro lado, la política de ayuda económica que realizó E.U.A. y que le fue sumamente favorable, fue adoptada por varios países desarrollados, que implementaron la creación de organismos oficiales de crédito para fomentar su -- comercio exterior y equilibrar su cuenta corriente de la -- Balanza de Pagos. Así, en la actualidad tenemos entre o--tros al Banco de Exportación e Importación de los Estados Unidos de Norteamérica; la Export Development Corporation del Canada; el Deutsche Bank de Alemania Federal; el -- Banque Francaise du Commerce Exterieur de Francia; el -- Suomen Vietilutto Oy Finland Export Kredit, A.B. de Finlandia o, el Banco de Exportación e Importación de Japón.

En un muy particular caso, que es América Latina, el tipo de financiamiento externo oficial, ha representado -- una importante fuente de recursos, principalmente de los -- E.U.A. Este país cuenta con tres instituciones especializadas en este tipo de financiamiento: El Banco de Exportación e Importación de Washington, al cual nos referiremos con mayor énfasis por ser el más activo otorgante de créditos y el más sofisticado en su manera de operar; la Agencia Internacional de Desarrollo y, la Reserva Federal del Tesoro de los E.U.A.

II.2.1.- Banco de Exportación e Importación de -- -- -- -- Washington (EXIMBANK).

El Banco de Exportación e Importación de Washington --

fue establecido en 1934 como una corporación bancaria en el Distrito de Columbia. En 1945 fue reestructurado como organismo gubernamental independiente. Su función principal es cooperar al financiamiento de las importaciones y las exportaciones de Estados Unidos, facilitándolas en esa forma. Las actividades del EXIMBANK pueden ser divididas en tres tipos: "En primer lugar proporciona garantías a -- sus exportadores frente a posibles pérdidas. En segundo lugar, los asegura contra riesgos indebidos o no previstos. En tercer lugar, concede préstamos a largo plazo a países y empresas extranjeras considerados como clientes reales o potenciales para las exportaciones norteamericanas, operando en este campo como cualquier institución internacional de crédito. Es decir, en el fondo el EXIMBANK funciona como dos instituciones: una que asegura y da garantías a -- los exportadores norteamericanos, convirtiéndolos además -- en sujetos de crédito seguro para otras instituciones; y otra que concede préstamos a largo plazo a compradores extranjeros, bajo la condición expresa de que los recursos -- así proporcionados sean gastados en la obtención de bienes y servicios norteamericanos.

Es decir, se trata de una fuente de créditos atados -- por lo que hace a la mercancía como a su transporte y manejo. Este aspecto constituye, sin embargo, una de las formas en las que el EXIMBANK asegura contribuir al desarrollo de los países receptores, pues pone a su disposición -- los recursos, los bienes y los servicios que necesitan esos países. Otorga además créditos compensatorios para nivelar las balanzas de pagos y estabilizar las monedas y presta-

mos para financiar tanto las exportaciones de bienes agrícolas como la producción de materiales estratégicos en el extranjero". (10)

"Es requisito estatutario del EXIMBANK que sus créditos complementen y estimulen al capital privado, pero que no compitan con él. Las condiciones de sus préstamos son absolutamente comerciales y se consideran no solamente como préstamos atados, según se señaló, sino también como -- préstamos duros pues su reembolso debe hacerse total y obligadamente en dólares". (11)

A pesar de que, las enmiendas al Acta del Banco llevadas a cabo en 1974, y constituidas en ley en enero de 1975, extendieron la existencia del Banco como tal hasta el 30 de junio de 1978, así como incrementaron su capacidad global de préstamos hasta los 25 mil millones de dólares. Es posible decir entonces que, el EXIMBANK, en sus 42 años de existencia, continúa llevando a efectos el propósito por el cual fue creado: auspiciar las exportaciones de bienes y servicios producidos en los E.U.A.

II.2.2.- Agencia Internacional de Desarrollo del Gobierno de los Estados Unidos (AID).

La Agencia Internacional del Desarrollo se origina en los primeros años de la posguerra. Desde entonces ha experimentado muchas alteraciones, tanto en su esfera principal de actividad como en sus métodos de operación. Inclusive su nombre se ha modificado varias veces. Su evolución propiamente dicha se inicia a partir de 1948, año en que se -

estableció, gracias a una ley del Congreso norteamericano, con el nombre de Administración de Cooperación Económica - (ECA), encargada de manejar el recién creado Plan Marshall para la reconstrucción europea.

La AID tiene a su cargo dos programas fundamentales: el de la Ley Pública 480, que incluye alimentos para la paz, préstamos para el comercio en general, préstamos para la colocación de excedentes agrícolas norteamericanos y préstamos para el desarrollo; y parte del de la Alianza para el Progreso, que incluye básicamente préstamos para el desarrollo económico y social. Existen además otros programas, de menor importancia que no por ello deben ser excluidos de nombrar, como el de 'ayuda de apoyo', fundamentalmente ayuda económica para los programas de defensa de los aliados militares de Estados Unidos de Norteamérica, y el fondo de 'contingencia', cuyos recursos pueden usarse con diversos propósitos, incluso en forma de préstamos y donaciones para el desarrollo.

La AID constituye una fuente de créditos blandos llamados 'cooley', autorizados bajo el amparo de la Ley Pública 480, cuyas condiciones son más flexibles que las comerciales en términos de plazos e intereses, y cuyo reembolso puede hacerse en moneda local, ya que el origen de los recursos así presentados es la compra de excedentes agrícolas norteamericanos cuyo pago se efectúa justamente en moneda local, quedando una parte importante de esa suma a cargo de la AID para que conceda préstamos de ese tipo al gobierno y a empresas del país comprador, así como a empresas filiales de compañías norteamericanas que operan en --

ese territorio". (12)

De igual manera, la AID establece una fuente de préstamos los cuales son conocidos como 'atados' y cuya autorización está limitada a la aceptación del requisito de determinar su importe a la adquisición de productos norteamericanos, por parte del país prestatario, llegando incluso al grado de determinar los productos que deben ser adquiridos.

"Pero sea cual sea la forma que tomen los préstamos otorgados por la AID, éstos están sujetos a condiciones que reflejan en todo momento el interés nacional norteamericano; de ahí que la AID sea considerada como un importante instrumento de política exterior norteamericana y se encuentre, como tal, cometida a la jurisdicción del Departamento de Estados Unidos". (13)

De ahí que, los objetivos últimos que persiguen los créditos de la AID sean: la colocación de excedentes agrícolas norteamericanos, la promoción del desarrollo económico y social, garantizar la estabilidad monetaria y financiera del país al que se dirigen o asegurar el apoyo político o militar.

Puede hablarse, sin embargo, de una mayor flexibilidad en la negociación por parte de la AID en comparación con otras instituciones como el FMI y el BIRP. Esta mayor flexibilidad está muy relacionada al hecho de que es muy probable que, en un momento dado, las verdaderas razones del apoyo financiero de Washington a un gobierno y a un proyecto en particular, sean de naturaleza política y no tengan ninguna relación con consideraciones de eficiencia económica, estabilidad monetaria o algún otro requisito de

naturaleza técnica. Esto explica por qué algunas de las - condiciones a las que se sujetan los préstamos de la AID - en ocasiones resultan ambiguas, en otras introducen condiciones que no tienen nada que ver con el crédito, como un cierto tratamiento a la inversión privada norteamericana o el otorgamiento de ciertas concesiones comerciales, así como que en ocasiones se prometa ampliar las líneas de crédito o reducirlas, por razones ajenas al empleo que el go---bierno deudor le dé a los recursos obtenidos e independientemente del éxito o fracaso del proyecto con ellos finan--ciado.

NOTAS

1. Tamames, Ramón, Estructura Económica..., pp.105-106
2. Green, Rosario, El Endeudamiento Público..., p.20
3. Ibidem.
4. El BIRP se ha visto en la necesidad de recurrir a los mercados de capital de distintos países, ya que su finalidad es obtener mayores recursos y cumplir con sus objetivos.
5. León, Islas Luis, "Causas y Efectos...", pp.53,55
6. Cfr., Banco Internacional de Reconstrucción..., p.20
7. Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Holanda, Israel, Italia, Japón, Reino Unido, Suiza y - Yugoslavia.
8. Los cuales, desde la falta de recursos suficientes para integrar el capital de dicha institución hasta el - peligro de duplicarse esfuerzos, dada la existencia de un sistema de financiamiento internacional.
9. León, Islas Luis, Op. Cit., pp.62-63
10. Green, Rosario, Op. Cit., pp.65-66
11. Green, Rosario, "La Cooperación...", pp.45-46
12. Op. Cit., El Endeudamiento Público..., pp.58-59
13. Mikesell, Raymond, Mecanismos de Ayuda..., pp.10-11

CAPITULO III

Antecedentes Históricos de la Deuda Pública Externa en México.

En la explicación en torno a las causas del endeudamiento externo de los países en desarrollo, tradicionalmente el énfasis ha sido puesto en la demanda de esos países por recursos externos para hacer frente tanto a una insuficiencia de ahorro interno, como a los requerimientos de importaciones impuestos por su crecimiento. Concretamente, se argumenta que el crecimiento de una economía dada se ve obstaculizado o limitado por la precaria disponibilidad de divisas para financiar las importaciones necesarias para la producción y la inversión, y/o por la carencia de abundantes ahorros internos para financiar esa inversión. La aplicación de la última parte del argumento anterior a la cuestión del ahorro y gasto públicos permite señalar que el crecimiento de una economía dada, donde el sector gubernamental desempeña un papel tan importante como en México, se ve además obstaculizado por la insuficiente disponibilidad de ahorro público para financiar el gasto del gobierno. Así en ausencia de niveles de ahorro interno, público y privado, adecuados para financiar la inversión nacional, y en ausencia de volúmenes de divisas disponibles originadas en la exportación de bienes y servicios suficientes para pagar las importaciones que el crecimiento del país exige, en el supuesto sobre endeudamiento a corto plazo la opción de mante

ner un determinado ritmo de expansión interna sólo es posible con endeudamiento externo. A la larga, supuestamente, la tasa de crecimiento de la economía se hará autosostenida, y la necesidad de financiamiento externo cesará.

Independientemente de la posible validez de este tipo de análisis es un hecho que resulta, sin embargo, insuficiente para explicar cuestiones muy importantes relacionadas con la actual oferta excedentaria de recursos prestables en los mercados internacionales privados y su impacto adicional sobre la demanda por los mismos en los países en desarrollo. Estos últimos encuentran en muchas ocasiones más fácil y políticamente menos costoso endeudarse que llevar a cabo reformas internas para incrementar su ahorro y movilizar sus recursos de manera eficiente.

En pocas palabras, es necesario olvidar ya la explicación tradicional de endeudamiento externo de los países pobres para así producir una visión más global que permita medir su impacto en el desarrollo de los países receptores en términos de las limitaciones que esa deuda infringe sobre el conjunto de opciones de política, tanto interna como internacional, abiertas a la acción del gobierno deudor.

Ubicar dentro de este contexto el caso de la deuda externa del gobierno mexicano es la intención primordial de este trabajo.

Para ello se hace necesario analizar varias etapas dentro de las cuales unas se encuentran más diferenciadas que otras, por la misma evolución que ha tenido la deuda pública externa en México a lo largo de la historia.

Una primera etapa comienza en 1824 con la llamada Deu

da de Londres, que se adquirió con el propósito de financiar la construcción de ferrocarriles, hasta 1941 cuando se restablece definitivamente la capacidad de pago del país y el servicio de su deuda; varias veces interrumpido en el pasado. Durante ese periodo la función del endeudamiento externo de México consistió en captar recursos nuevos para servir a la deuda antigua, para sufragar los gastos militares a los que dan lugar los diversos periodos de conflagración por los que atraviesa el país y las posteriores campañas de pacificación y, sobre todo durante el Porfiriato, para financiar el programa de obras públicas que inició el proceso de modernización del país. Adicionalmente, se contrató nueva deuda para indemnizar a los residentes extranjeros que habían sufrido pérdidas a consecuencia de las luchas civiles en las que el país se vió envuelto y de las varias nacionalizaciones de este periodo, como las agrarias, las ferrocarrileras y la petrolera. Durante toda esa primera etapa, el endeudamiento externo no fue parte de una formulación consciente de una estrategia de desarrollo, sino todo lo contrario fue, podría decirse, un expediente de emergencia.

Una segunda etapa que corre de 1941 a 1950, en la que se fortalece una política de corte nacionalista y el Gobierno no recurre al crédito externo de manera bastante limitada. Pese a la devaluación de 1948, se logró mantener una alta tasa de crecimiento de la economía, fundamentalmente, debido a la actividad de los inversionistas privados y del gobierno mexicanos. Al iniciarse la década de los cincuenta sobreviene, sin embargo, un descenso en dicha tasa, y la -

economía se abre a la inversión extranjera directa y al endeudamiento externo, cuyas participaciones se habían logrado mantener a niveles moderados.

Y una tercera etapa que va de los primeros años de los cincuenta a 1976, en donde a partir de entonces, el recurso al endeudamiento externo empieza a crecer, auspiciado por una estrategia de desarrollo que lo visualiza como una forma no inflacionaria, o por lo menos no demasiado, de financiar el gasto público y el déficit en cuenta corriente. A mediados del decenio de los sesentas se acelera el ritmo de crecimiento del endeudamiento y alcanza tasas insospechadas durante la administración del presidente Echeverría, sobre todo durante los últimos tres años, pese a la supuesta adopción de una nueva estrategia de desarrollo. Dichas tasas fueron resultado, en un principio, de un gasto público excesivo y, posteriormente, de la necesidad de enfrentarse a la fuga de capitales que antecede y sigue a las dos devaluaciones de 1976, y de los pesados compromisos financieros a que su servicio da lugar.

III.1.- Orígenes de la Deuda Pública Externa.

Al consumarse la Independencia de México, en 1821, el país tuvo que enfrentar el doble problema que le significó reparar los cuantiosos daños causados en la guerra, por un lado, y establecer las bases económicas sobre las que debía operar el nuevo gobierno. Sin embargo, la tarea no era fácil, ya que el desastre financiero que sufrió la Hacienda Pública, durante esta guerra, primero, y la caída del -

régimen de Iturbide, después, obligaron al gobierno a lograr el financiamiento de la economía del país, por conducto de la Deuda Pública.

Como los capitales evadidos después de la Independencia representaban lo más sano de los recursos financieros disponibles en México, su fuga sumió al país en una pobreza lamentable. Por otra parte, el desorden general en que cayó el país, provocó que los esfuerzos resultasen inútiles por llamar capitales extranjeros.

De esta manera, no fue sino hasta el mes de agosto de 1823 cuando el ministro de Hacienda en turno, firmó un contrato con la casa Londinense Barclay, Herring, Richardson y Cía., mediante el cual, el país adquirió su primer empréstito por la cantidad de dos millones y medio de libras, a cambio de los cuales, el gobierno aceptó deber cuatro millones de libras al tipo de interés del 6%.

Simultáneamente, Francisco Borja Wigoni, quien había sido nombrado representante plenipotenciario del Supremo Poder Ejecutivo para la contratación de un empréstito, empezó sus gestiones con la casa B.A. Goldschmidt y Cía., logrando la firma del contrato en Londres en febrero de 1824. La casa Goldschmidt se comprometió a prestar al gobierno mexicano, en el curso de los quince meses siguientes, un millón seiscientas mil libras, o sea, ocho millones de pesos; en cambio, el gobierno se obligó a emitir bonos por tres millones doscientas mil libras al tipo de interés del 5% anual, pagaderos en Londres por semestres vencidos y amortizables en treinta años, a partir de 1823.

En el año de 1846, se comenzaron nuevas negociaciones

para solucionar el problema de la Deuda; dichas negocia--
ciones se encaminaron sobre cuatro puntos básicos: los in--
tereses no se capitalizarían, el rédito pactado no excede--
ría de 5%, el monto de la Deuda no debía ser aumentado, y,
por último, para su pago, no deberían enajenarse los bienes
nacionales, ni hipotecarse total ni parcialmente el terri--
torio de la República. Las negociaciones efectuadas culmi--
naron en el mes de junio de 1846.

No obstante, una vez más, hacia 1847, la historia vol--
vió a repetirse. A causa de la guerra con los Estados Uni--
dos, México perdió una buena parte de su territorio, lo --
cual, aunado a los enormes gastos militares en su defensa,
y la destrucción de sus recursos, impidió el pago de las --
obligaciones contraídas de la Deuda.

En 1863, la deuda exterior ascendía a 65 millones de
pesos, sin embargo, Maximiliano la triplicó en el curso de
un sólo año al alcanzar la cantidad de 182 millones de pe--
sos.

"Con el triunfo de Juárez en 1867, se afectó profunda--
mente la cuantía y la estructura de la deuda exterior.

En primer lugar, se desconoció la deuda contraída --
por Maximiliano en 1865; en segundo lugar, se extingui--
ron las Convenciones Diplomáticas, que concedían una posi--
ción privilegiada a los acreedores". (1) Finalmente, en --
1870 se estimó la deuda externa en 80.5 millones de pesos.

En el régimen del porfiriato las finanzas públicas es--
tuvieron intensamente matizadas por el tinte del endeuda--
miento externo incapáz de elevar la capacidad productiva --
del país, por destinarse el ahorro externo al pago de sub--

sidios para la construcción y operación de los ferrocarriles, a la conversión de deudas más antiguas y a la edificación de obras públicas principalmente ornamentación. Debido a esta situación y al peso de los compromisos adquiridos con anterioridad al estallido del movimiento revolucionario, el servicio de la deuda pública representaba un gravamen real sobre las finanzas del Gobierno, pues a su vencimiento, se concedía preferencia sobre cualquiera otra erogación y este servicio absorbía una parte considerable del presupuesto general.

Como era lógico esperarse, durante la etapa revolucionaria se suspendió el servicio de nuestras deudas y la colocación de nuevos empréstitos, con excepción del que obtuvo Victoriano Huerta en 1913, contratado en términos realmente gravoso para el país.

Al término de esta etapa, nuestros gobiernos tuvieron que enfrentarse a serios problemas financieros, agravados por la manifiesta hostilidad de administraciones extranjeras cuyos súbditos reclamaban airadamente el pago de indemnizaciones por los daños provocados.

Después de diversas tentativas de arreglos, las negociaciones no llegaron a cristalizar por la imposibilidad de cubrir a corto plazo obligaciones tan cuantiosas, cuyo monto se elevó aún más con el valor de los bienes petroleros expropiados en marzo de 1938.

Otro antecedente importante dentro de esta etapa es el impacto de la Depresión de 1929, el cual se manifestó en México de manera rigurosa, especialmente en el sector del comercio exterior; sin embargo, la recuperación regis

trada después de 1933, estimulada por las medidas fiscales, fue vertiginosa. La producción en la agricultura y la minería, comenzó a aumentar constantemente, pero el desarrollo notable se enmarcó en la industria de transformación. Sin embargo, la impresionante recuperación se debió, más -- que a los rendimientos, a la inversión efectuada con anterioridad.

Es válido argumentar entonces que, la política nacionalista del gobierno y la existencia de abundante capital financiero en el país, contribuyen a la conformación de un Estado mexicano fuerte, que posee un proyecto nacional de desarrollo basado en la industrialización del país, así -- como buena parte de los recursos necesarios para ponerlo -- en marcha y la capacidad para generar internamente algunos adicionales, sin necesidad de endeudarse externamente.

III.2.- Periodo 1940-1957.

Ahora bien, la década de 1940-1950 marcó un cambio radical en la estrategia del desarrollo económico de México: "...es el año en que asumió el poder, el primero, de una sucesión de presidentes dedicados a demostrar que el crecimiento industrial, de acuerdo con un criterio moderno, era indispensable para este país". (2)

En efecto, cuando Avila Camacho tomó el Gobierno, en 1940, heredó una situación económica muy diferente a la de su antecesor.

Sin duda alguna, "El estallido de la Segunda Guerra Mundial en 1939 y, sobre todo, la incorporación de los --

EE. UU. a la lucha armada en diciembre de 1941 y la de México en mayo de 1942, crearon el marco para que se operaran cambios importantes en materia de la Deuda Exterior del país" (3), en dirección de una rápida industrialización.

"Tres han sido los cambios de mayor trascendencia que han tenido lugar desde 1940: 1) arreglo de la Deuda Exterior Antigua y de la Deuda Ferrocarrilera; 2) arreglo de algunas deudas derivadas de exportaciones petroleras y agrarias; y 3) reanudación en gran escala de la corriente de capitales del exterior, principalmente en la forma de créditos de agencias gubernamentales, institucionales multinacionales y de Bancos y compañías de seguros de propiedad privada". (4)

El arreglo suscrito en noviembre de 1942 sobre la Deuda Exterior Directa antigua, llamada también, Convenio de 1942 sobre la Deuda Directa, fue el de mayor alcance que se llevó a cabo por el gobierno del general Avila Camacho, porque puso fin a uno de los más espinosos problemas a que se enfrentaron los gobiernos postrevolucionarios y que en diversas ocasiones dió lugar a serias presiones y reclamaciones de parte del Comité Internacional de Banqueros de Nueva York, que contaba con el apoyo del gobierno norteamericano.

El convenio en cuestión redujo la Deuda Exterior titulada de México, de 509.516,222 dólares por capital e intereses, a 49.560,750, o sea, a menos del 10% de su monto original. Todo esto trajo como consecuencia un hecho muy importante; el inicio del restablecimiento del crédito. En efecto, en ese mismo año, se dieron las bases e inicios

de una nueva fase, desarrollada en la posguerra, de financiamiento externo para realizaciones y proyectos específicos de desarrollo económico y social.

Al término del régimen avilacamachista, sin embargo, la Balanza de Pagos 'comenzaba a mostrar' una situación de 'desequilibrio', motivada por un creciente déficit de la Balanza Comercial y por la salida de capitales que durante la guerra se habían refugiado en nuestro país.

Durante el sexenio presidencial del Lic. Alemán, la deuda exterior total se elevó de 277.8 millones de dólares a que ascendía en 1946, a 346 millones de dólares en 1952. Esto significó un aumento de 68.2 millones de dólares.

En este período, un elemento nuevo en los créditos exteriores fue la diversificación de las fuentes crediticias por la incorporación del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF o Banco Mundial). Esta diversificación tuvo importancia en lo que se refiere a los créditos otorgados por el BIRF, porque no solamente los plazos generalmente fueron más amplios, hasta 25 años, sino por el hecho de que se trata de una institución de la que México es socio, a diferencia del Export Import Bank, que es una agencia directa del gobierno norteamericano. Por lo demás los créditos, tanto del Banco Mundial como los de los Bancos privados, aunque en general no establecían la obligación de utilizar los fondos en compras en los Estados Unidos, en la práctica las adquisiciones se hicieron en ese país por la fuerza de las circunstancias.

"Los desajustes del Comercio Exterior provocaron también un proceso devaluatorio que se prolongó por todo un -

año (de junio de 1948 a junio de 1949), y que significó -- la modificación del tipo de cambio del peso al dólar, de 4.85 que habían regido desde el primero de octubre de 1940, a 8.65 pesos por un dólar norteamericano a partir de junio de 1949. No obstante esta fuerte devaluación, que redujo en 78.4 por ciento la capacidad de compra del peso frente al dólar, el equilibrio de la Balanza Comercial no se restableció aunque la Balanza de Transacciones en Cuenta Corriente logró arrojar un superavit modesto en 1949 (52.5 millones de dólares), y en 1950 (40.2 millones), pero sólo para volver a ser deficitaria en magnitud considerable en los dos años siguientes del sexenio (215 millones en 1951 y 107 millones en 1952)". (5)

El desequilibrio de las transacciones de mercancías y servicios no pudo ser compensado por los movimientos de capitales en los dos primeros años del sexenio (1953 y 1954), por lo que las Reservas del Banco de México sufrieron reducciones en esos dos años. Esto motivó que se devaluara el peso en abril de 1954, modificándose el tipo de cambio con el dólar de 8.65 que regía desde junio de 1949, a -- 12.50 pesos por un dólar.

Al concluir el periodo presidencial del Lic. Miguel - Alemán, la situación de nuestras transacciones con el exterior en mercancías y servicios se encontraban en un franco desequilibrio, y sólo gracias a los capitales del exterior no disminuyeron las Reservas del Banco de México.

Durante el periodo presidencial de don Adolfo Ruiz -- Cortines, como puede apreciarse, empeoró visiblemente el -- desajuste de nuestro Comercio Exterior, al grado de que --

provocó una nueva devaluación (del 44.5 por ciento). El -
desajuste pudo absorberse gracias al fuerte crecimiento de
la corriente de capitales del exterior, que alcanzaron tal
cuantía que determinaron que la Reserva del Banco de Méxi-
co no sólo no disminuyera (tomando el sexenio en su conjun-
to), sino que registrara un aumento apreciable, de 104 mi-
llones de dólares. Al concluir el sexenio, la Reserva Ne-
ta alcanzaba la cifra de 356.1 millones de dólares, que --
comparada con la suma de la Deuda Exterior total (602 mi-
llones de dólares), y de las Inversiones Extranjeras Direc-
tas Totales (1,258 millones de dólares) da una relación del
19.1 por ciento inferior a la del sexenio anterior, que, -
según se indicó fue del 23.4 por ciento.

El cuadro número uno, sintetiza este periodo y nos - -
muestra que durante los primeros años posteriores a la Se-
gunda Guerra Mundial, y hasta 1953, el gobierno de México
acudió en forma reducida y bastante errática al endeuda-
miento externo. Este provenía fundamentalmente de institu-
ciones oficiales de financiamiento. Principalmente, del -
Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, que ini-
cia su actividad en el país en 1949. Secundándolo, el Ban-
co de Exportación e Importación de Washington, activo en -
el país desde 1945, año en el que deja de ser una corpora-
ción bancaria en el Distrito de Colombia para convertirse
en un organismo gubernamental independiente. Finalmente,
del Fondo Monetario Internacional que de 1944, año en que
se constituye en virtud del acuerdo de Berron Woods, a 1953
concedió a México un sólo crédito.

En 1954, la deuda externa del gobierno mexicano se --

dispara como consecuencia de la devaluación y al fuerte aporte del Fondo Monetario Internacional. A partir de ahí y hasta finales de la década, ésta se mantiene a niveles inferiores, unos años más altos que otros, pero aludiendo una tendencia ascendente que se afirmara en el siguiente decenio.

Conforme los requerimientos financieros de crecimiento económico mexicano aumentaban, y conforme al Estado -- veía debilitado su poder negociador en términos económicos frente a los varios sectores sociales, pero fundamentalmente frente a la burguesía mexicana -- entonces nacionalista y ahora fuertemente vinculada al capitalismo internacional -- los recursos necesarios tanto para financiar la inversión pública como para hacer frente al déficit en la balanza de pagos, van a empezar a proceder de manera creciente del exterior.

III.3.- Periodo 1958-1976.

En la tendencia del gobierno de México a contratar más créditos en el extranjero, se advierten por lo menos tres elementos, presentes en los últimos años de la década de -- los cincuantas, claramente indentificada, esta tendencia, con la administración del presidente López Mateos e intensificada, como se verá, por sus sucesores, la necesidad -- de financiar el gasto público sin alterar la estructura impositiva; la necesidad de cerrar la brecha comercial sin frenar la importación requerida por el país para industrializarse, la necesidad de financiar la inversión pública --

llevada a cabo por importantes componentes del sector público mexicano, tales como PEMEX, Ferrocarriles Nacionales de México y la CFE.

La insuficiencia de la demanda interna desalentaba a la inversión privada, que al reducir su ritmo de crecimiento llevó casi necesariamente al Estado a participar más activamente en la vida económica nacional.

El gobierno de López Mateos debió abocarse entonces a la búsqueda de nuevas soluciones para mantener el ritmo de crecimiento que había caracterizado al país en los pasados 15 años o más, manteniendo, al mismo tiempo, la estabilidad de precios decretada a raíz de la devaluación de 1954, en un intento por restaurar la confianza que el sector privado había perdido en la política financiera gubernamental. Así se afirmaron las bases de una nueva estrategia de desarrollo para México hoy conocida como 'desarrollo estabilizador', que en realidad esta estrategia había empezado a gestarse a mediados de la década. El endeudamiento público externo pasó entonces a desempeñar el importante papel de corrector de desajustes, tanto en el sector interno de la economía como en el externo. Internamente funcionaba como complemento al ahorro público y privado capaz de permitirle al gobierno expandir el ritmo de su inversión. Externamente, se erigía en complemento al ahorro en divisas, capaz de permitirle al gobierno mexicano hacer frente a los desajustes de la balanza de pagos sin afectar el nivel de sus reservas internacionales y sin obligarlo a diseñar una política que redujera las importaciones y con ella pusiera en peligro la expansión del propio aparato nacional.

Tampoco se quería una política que redujera el consumo y disminuyera aún más la demanda efectiva, causando un impacto negativo adicional sobre la inversión privada. Todo esto siguiendo los lineamientos de una estrategia más amplia de desarrollo hoy también conocida como 'desarrollismo', de la cual derivó la variante mexicana.

En el cuadro número dos, pueden observarse las repercusiones del 'desarrollo estabilizador' sobre el crecimiento del endeudamiento público externo. Ahí se percibe que, durante los primeros años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial, mientras se afianzaba el proceso de industrialización de México, el gobierno recurrió al endeudamiento externo en forma bastante errática, que se prolonga hasta 1956, año a partir del cual, si bien no puede decirse que se registra una tendencia sostenida hacia el alza, se mantiene siempre presente, aunque en cantidades variables.

Al concluir el sexenio lopezmateísta, el capital extranjero en México ascendía a un total de 3,550 millones de dólares, de los cuales 1,826 millones correspondían a inversiones directas y 1,724 millones a la deuda exterior. Al comparar el monto de la Reserva con la cuantía del capital extranjero, encontramos que aquélla representaba solamente el 15.2 por ciento, frente al 19.1 por ciento que representaba al concluir el régimen presidencial inmediato anterior. Esto indica que la tendencia descendente de la relación entre Reservas y Capital Extranjero siguió acentuándose.

El gobierno del presidente Díaz Ordaz siguió muy de cerca algunos de los lineamientos establecidos por su pre-

decesor, sobre todo en el económico.

Díaz Ordaz señaló el carácter imprescindible de la eliminación de prácticas y financiamientos inflacionarios -- para lograr la estabilidad relativa de los predios y mantener inalterable el tipo de cambio. Se esperaba que el ahorro, unido a una reforma fiscal que redistribuyera el ingreso y aumentara la renta del gobierno, permitirían reducir la dependencia, que entonces se planteaba ya muy claramente, de los créditos del exterior.

Lo cierto es que, el empleo de una política fiscal equitativa como arma principal del desarrollo siguió diferenciándose, independientemente de la reforma de 1965, tan tibia como la de 1962, que introdujo el concepto de 'ingreso global'. (6)

Dicha reforma fue incapaz de impedir que siguieran -- gravándose en forma más severa los ingresos provenientes -- del trabajo que aquellos resultantes del capital, lo cual se debe a la forma misma en que el presidente Díaz Ordaz, desde el inicio de su régimen, la concibió: como una política que si bien buscara influir en la mejor distribución del ingreso y la riqueza, no llegara a constituir una limitación, obstáculo o desaliento en las actividades productivas, sino por el contrario, fuera un estímulo al desarrollo económico, incentivando actividades de producción y canalizando el uso de mayores recursos para aumentar el ritmo de crecimiento. (7)

Resulta claro que en el diazordacismo como en el lopezmateismo, la meta principal era estimular a la inversión privada por todos los medios posibles, desde una re--

forma fiscal que no afectara demasiado a los empresarios - hasta un dinámico programa de obras públicas, sobre todo - de aquellas relacionadas con el riego y los transportes: - incluida una política de inversión estatal, tanto en las - industrias básicas, primordialmente la petrolera y la eléc- trica, como en algunas otras; el declarado intento de bus- car una mayor coordinación entre la iniciativa privada y - la del Estado, y hasta un posible control, si bien no to- tal, de este último sobre la primera. (3)

Es claro que, dado el 'desarrollo estabilizador' que siguió prevaleciendo en México hasta finales de la década de los sesentas, y pese a que se vio muy debilitado por -- ciertos acontecimientos mundiales que originados en los -- países desarrollados, como la inflación se trasladaron a - los países en desarrollo, el endeudamiento público externo cobró renovadas proporciones.

En el primer informe de gobierno del presidente Díaz Ordaz, él mismo señaló que México seguía usando "... de ma nera normal sus líneas de crédito para financiar parcial-- mente programas de desarrollo económico... (incluidos, por supuesto)... los préstamos concedidos tanto por institucio- nes de carácter internacional, como por la banca pública y privada de muy diversos países...", señalando además que - todos ellos serían utilizados para financiar "... obras -- que no solamente producen lo suficiente para pagar los cré ditos con la más escrupulosa puntualidad, sino que generan nueva riqueza para el país". (9)

Independientemente de esas palabras, la verdad es que durante el sexenio de Díaz Ordaz, la deuda pública externa

de México, que había iniciado su crecimiento acelerado en el sexenio anterior, según se señalaba, cobró magnitudes tan importantes que lo colocaron entre las primeras del mundo.

Si en el lopezmateísmo predominó, aunque por estrecho margen, la deuda de origen público sobre aquella de origen privado. Pues bien, durante el diazordacismo sobreviene -- una situación de impresionante predominio del endeudamiento de origen público.

A grosso modo, puede decirse que de 1965 a 1970 se -- contrataron 4,523 millones de dólares de deuda pública externa, de los cuales 1,496.1 millones correspondían a instituciones oficiales de crédito, mientras los 3,026.9 millones restantes correspondían a instituciones privadas de financiamiento, prácticamente el doble del de origen público.

Por lo que respecta al financiamiento de origen privado, de los cuadros tres y cuatro se desprende que, tanto -- en términos de montos autorizados anualmente como en términos del monto pendiente de pago al final de cada periodo, la principal fuente la constituyeron los bancos privados. Estos aportaron en su conjunto, en dicho periodo, un total de 1,527.2 millones de dólares. A esta fuente siguieron -- los créditos de proveedores, con un monto de 626 millones de dólares. Después, otras instituciones financieras privadas, con 492.9 millones de dólares. Y, finalmente, varias emisiones de bonos públicos por un total de 331.3 millones colocados tanto en los mercados de capitales norteamericanos como en los del eurodólar.

En el mencionado cuadro cuatro se observa con claridad que, por lo que respecta a los préstamos de origen privado, 1967 marcó el punto de gran crecimiento, prácticamente duplicándose en ese año el total alcanzado el año anterior y manteniendo un ritmo elevado en los años siguientes.

Si bien la estrategia del 'desarrollo estabilizador' se encontraba ya bastante debilitada para 1967, siguieron haciéndose esfuerzos para mantenerlo. El circulante aumentó sólo ligeramente, el nivel de precios se elevó de manera poco significativa, se intentó hacer que la inversión pública continuara funcionando como uno de los principales montos de la economía y se siguió acudiendo al crédito externo, cada vez más, como ya se señaló, de carácter privado sujeto, necesariamente, a tasas de interés muy elevadas.

En el caso de México, según se verá más adelante, el enorme incremento que se produce a partir de 1972 en las autorizaciones de las instituciones oficiales multilaterales y bilaterales -excluida la AID con sede en Washington- va a obedecer a una crisis económica nacional que reflejará, en mucho, la crisis del sistema mexicano en su conjunto.

Por otro lado, destaca también, como en el periodo anteriormente analizando, la importancia de dos instituciones: el EXIMBANK, que autorizó créditos por 540.3 millones de dólares y el BIRF, que lo hizo por 508.6 millones. La similar relevancia cuantitativa del monto proporcionado por el EXIMBANK frente a aquel del BIRF habla de un problema: el que México deba acudir de manera importante, dentro del contexto global de este tipo de instituciones de financiamiento externo de carácter público, a créditos que,

ya se ha dicho, con atados y que tienen el inconveniente - de que el país que los recibe no puede beneficiarse de la posibilidad de adquirir los mismos artículos a menor precio en el mercado internacional, ni de acceder a tecnologías nuevas originarias de países distintos a los prestamistas.

"...al crédito externo canalizado hacia la industria, cabe señalar que si bien las empresas de participación estatal recibieron parte de ese financiamiento, como en el sexenio anterior, buen número de empresas privadas se benefició del endeudamiento público externo de México en el -- que incurrió la administración de Díaz Ordaz". (10)

Así en el gobierno del Lic. Gustavo Díaz Ordaz, se observan las mismas tendencias hacia el empeoramiento del desequilibrio externo, por una parte, y hacia un mayor endeudamiento y una más intensa corriente de inversiones externas directas.

El creciente desequilibrio externo durante este periodo presidencial, ha determinado que se siga recurriendo a capitales del exterior. Por ello, la deuda externa se elevó a un total de 2,832 millones de dólares, correspondiendo 2,577 millones a los créditos y 255 millones a la deuda directa del Gobierno Federal. Estas cifras indican un incremento de la deuda exterior de 1,108 millones de dólares, cantidad casi igual al incremento total del sexenio lopezmateísta que, como indicamos, fue de 1,122 millones de dólares.

Por tanto, si bien la naturaleza del endeudamiento externo del gobierno mexicano en tanto que mecanismo de ajus

te, es el mehojo en el que se desenvuelve esta última etapa, es necesario distinguir en ella tres momentos, ya que en cada uno de ellos hay diferencias a nivel de las causas inmediatas de ese endeudamiento y de sus repercusiones. - El primero se define en el ambiente que constituyó la estrategia llamada de desarrollo estabilizador, en plena operación a lo largo de los años sesentas, pero con antecedentes en la década anterior. En el contexto de esta estrategia, el recurso al endeudamiento público externo era visto como una medida no sólo complementaria del esfuerzo nacional, sino transitoria. Se pensaba que a través del crecimiento económico que se generaría, los diversos problemas a los que la economía mexicana se enfrentaba se irían resolviendo paulatinamente. Adicionalmente, la deuda externa se visualizaba como un expediente de más fácil acceso y menos peligroso que una devaluación, una excesiva emisión de moneda nueva, la racionalización del gasto público, la reestructuración fiscal, o cualquier otro ajuste político, que modificara el equilibrio de fuerzas en el país.

Los años que siguieron demostraron que muchas de esas expectativas eran infundadas. El crecimiento económico, si bien sostenido, generó graves desequilibrios e implicó un elevado costo social. Además, se puso de manifiesto la enorme dependencia del Estado mexicano respecto del financiamiento externo para llevar a cabo la inversión pública. En este sentido hay inclusive evidencia empírica que demuestra que para el periodo comprendido entre 1953 y 1966, México como país se endeuda con el exterior, principalmente por cuestiones relacionadas con insuficiente aho-

rro interno para llevar a cabo la inversión productiva. - Si bien es cierto que tal evidencia se refiere a México como un todo, el análisis aún superficial del destino de los créditos captados por el gobierno a lo largo de la década de los sesenta, provenientes principalmente de las organizaciones oficiales, permite observar que una buena parte - de ellos se canalizó al programa de obras públicas del Estado. Entre los principales renglones financiados destacan los transportes y la electrificación, mientras que el financiamiento propiamente compensatorio -claramente destinado a mejorar la posición de la balanza de pagos mexicana- no es el más importante. A manera de ilustración de esta tendencia, el cuadro número cinco muestra la distribución sectorial de los créditos provenientes de instituciones oficiales de financiamiento, durante el gobierno del - presidente López Mateos.

A lo largo de este primer momento de la tercera etapa, que corresponde a la década de los sesentas y al predominio de la estrategia del desarrollo estabilizador, la deuda pública externa, inicia su momento expansivo, que culminará en el siguiente decenio. Hacia mediados de los sesentas, empiezan a delinearse también, tres importantes tendencias que se afianzarían igualmente en los setentas. La deuda - externa se 'privatiza' conforme los créditos de origen privado se vuelven más importantes que los oficiales, se 'bancariza' conforme los créditos bancarios desplazan a los anteriormente importantes créditos proveedores y predominan sobre cualquier otra forma de contratación privada, y se - 'norteamericaniza' conforme los créditos conectados de una

manera u otra con Estados Unidos principalmente a nivel de la privada -son los preponderantes.

En el cuadro número seis se aprecia la expansión de la deuda pública externa de México de origen oficial a lo largo de los años sesentas. La deuda de origen privado se adiciona a partir de 1965, que es cuando se vuelve significativa.

La tendencia a la privatización de la deuda externa - del gobierno mexicano surge claramente cuando se comparan las dos columnas de subtotales en el cuadro seis. A partir de 1966 las autorizaciones anuales de origen privado van a superar a las de origen oficial. Es un hecho que del total autorizado entre 1965 y 1970, que fue de 4,524.0 millones de dólares, 3,026.9 millones se originaron en fuentes privadas en el extranjero y sólo 1,497.1 millones en fuentes oficiales. Y no sólo eso, la bancarización de la deuda pública externa de México en el período de referencia se percibe claramente al observar que en el total de las contrataciones privadas, la parte que se origina en el sector -- bancario extranjero representa anualmente más del 50%. Finalmente, la norteamericanización de la deuda externa del gobierno mexicano, sobre todo por lo que hace, a su componente privado, era ya un hecho innegable a finales de 1970. Según datos del Banco Mundial, del total contratado con -- instituciones financieras privadas en el exterior, el 50% involucra directamente a Estados Unidos. Igualmente, la - tercera parte de todos los créditos de proveedores pendientes de pago al 31 de diciembre de ese año, se había contratado con acreedores norteamericanos.

Este cuadro seis, permite inclusive observar la importancia que, a nivel del financiamiento de origen oficial, tienen las fuentes norteamericanas. Concretamente se percibe que el EXIMBANK ha sido casi tan importante para México como el propio Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. No es el caso, sin embargo, de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), cuyos recursos no antojan -- más vincularlos a consideraciones políticas, y que de 1962 a 1966, año de su último préstamo al país, proporcionó 67 millones de dólares al gobierno mexicano, en comparación -- con los 851.4 millones de dólares autorizados por el EXIMBANK de 1945 a 1970.

El peso del financiamiento oficial norteamericano en la deuda pública externa de México aumenta aún más si se -- recuerda que el Fondo Fiduciario de Progreso Social del -- Banco Interamericano de Desarrollo funciona con fondos proporcionados por Washington, y que éste concedió a México -- entre 1962 y 1970, 36 millones de dólares, y así se observa que dado que el gobierno de Estados Unidos proporciona en promedio alrededor de 40% de las cuotas de las instituciones internacionales de financiamiento --BIRF, BID, FMI-- esa asistencia multilateral tiene un último carácter norteamericano en el momento de determinar el grado de vinculación de la economía mexicana con respecto a la de su vecino país en el norte.

Algunas de las explicaciones que pueden avanzarse en torno al por qué de las tres tendencias de referencia -- ponen de manifiesto, por un lado, el lento crecimiento de los recursos prestables en las organizaciones multilaterales --

de financiamiento oficial, tanto en términos absolutos como frente a la gran demanda mexicana por recursos externos. En segundo lugar, hay que mencionar que México, dado su nivel de desarrollo relativamente superior al de muchos otros países del Tercer Mundo, no calificó para recibir financiamiento de algunas instituciones internacionales diseñadas para atender las necesidades de los países de menor desarrollo relativo, como es el caso de la Asociación Internacional de Fomento y de la Tercera ventanilla, pertenecientes ambas al grupo del Banco Mundial. Además, cuando el país califica para recibir financiamiento oficial multilateral, los términos en los que lo consigue no son muy diferentes a los que privan en los mercados privados, de nuevo por el supuestamente mayor grado de desarrollo del país. En tercer lugar, México ha sido capaz desde mediados de los sesentas, de acceder al mercado internacional privado de capitales, colocando emisiones de bonos, y en virtud de su supuesta madurez y estabilidad monetaria y financiera, se convirtió en sujeto confiable de crédito para los bancos internacionales. Finalmente, México encontró un aliciente adicional a su demanda de recursos externos (de origen privado dadas las dificultades para incrementar su acceso a los oficiales), en la creciente expansión internacional de la banca privada norteamericana que se convierte por eso mismo en el principal acreedor del país, al punto de que para 1975 controlaba el 70% del total de la deuda externa de México, que repercutió en una oferta excedentaria de fondos prestables de relativamente fácil acceso al gobierno mexicano.

La expansión externa de la banca privada norteamericana obedece, en un primer momento, a los requerimientos financieros de sus principales clientes: las empresas transnacionales. Esa expansión se vio alentada por el establecimiento, en 1965, de un Programa Voluntario de Restricción de Crédito al Extranjero, una de las políticas del gobierno de Johnson para controlar la exportación de capitales norteamericanos y reducir el déficit en la balanza de pagos de Estados Unidos. Contrariamente a lo que se esperaba, esta medida, lejos de disminuir las actividades de préstamo al extranjero por parte de la banca privada norteamericana, la incrementaron coadyuvando a la internacionalización del capital. Para escapar a todo control, los bancos concentrarían buena parte de sus esfuerzos en el establecimiento de ramas extranjeras, subsidiarias y afiliadas en el extranjero.

Surgen así los grandes centros financieros internacionales tanto en regiones industrializadas -Londres, Nueva York, París, Berlín, etc.- como en las subdesarrolladas Bahamas, Gran Caimán, Panamá, Beirut, Bahrein, Abu-Dabi, Singapur, Hong-Kong, etc. La principal característica de estos centros es su posibilidad de evadir prácticamente cualquier intento de reglamentación nacional.

En un segundo momento, una nueva forma de expansión externa de los bancos privados norteamericanos se hizo indispensable a la luz del crecimiento de las necesidades de sus clientes transnacionales, los cuales empezaron a reinvertir una parte creciente de sus utilidades y a completar sus necesidades financieras recurriendo al mercado local de

capitales, y del estancamiento de la economía norteamericana. En estas circunstancias, sólo los préstamos internacionales permitieron mantener el crecimiento sostenido de las utilidades de los principales bancos norteamericanos. El cuadro número siete muestra como últimamente para una docena de bancos norteamericanos, que son los que concentran las dos terceras partes de las actividades extranjeras de los bancos estadounidenses, la fuente de casi la mitad de sus utilidades, en promedio, para algunos bancos es más para otros es menos, se localiza en el exterior.

Tal dependencia de los bancos privados norteamericanos respecto de sus operaciones en el extranjero ha dado lugar a un fenómeno totalmente nuevo y con claras manifestaciones en la década de los setentas: la búsqueda de clientela entre los países en vías de desarrollo.

Así, debido a la liquidez en el mercado y la gran competencia interbancaria que ésta provoca, los bancos privados norteamericanos comenzaron a otorgar a algunos países en desarrollo grandes préstamos en condiciones más liberales. Su carácter aparentemente 'neutral', porque se suponía que no perseguían más que la ganancia, absteniéndose de cualquier juicio o presión política, pronto los convirtió en los grandes favoritos de gobiernos con dificultades financieras y déficit, o muy costoso en términos políticos, acceso a las fuentes oficiales de financiamiento. De esta forma, los bancos privados norteamericanos acabaron desempeñando un papel muy importante en el acelerado crecimiento de la deuda pública externa de muchos de los países en vías de desarrollo. México no fue la excepción. De 1961

a 1970 deuda pública externa de México pasó de 2,114 millones de dólares a 3,762 millones. Para 1976 ésta se cuadruplicaría, arrojando una cifra de 15,923.4 millones de dólares de endeudamiento externo a plazo mayor de un año.

Justamente a los primeros años de la década de los se ten tas y al momento cumbre de la expansión de la banca pr iva de norte ame rica na en el mundo en desarrollo, corresponde el segundo momento de la tercera etapa del endeudamiento - público externo de México.

Cuando en 1970 el presidente Echeverría subió al poder en México, los aciertos y las debilidades de la estrategia económica hoy conocida como 'desarrollo estabilizador', aplicada en los últimos años de la década de los cin cu enta s y prácticamente a lo largo de la de los ses en ta s, eran más que evidentes (11). Si bien se había mantenido - una tasa sostenida de crecimiento, dentro de un contexto - de estabilidad presupuestaria, de precios, y de balanza de pagos, el desarrollo no había sido equilibrado, la distribución del ingreso se había deteriorado y el endeudamiento público externo, importante pilar de ese modelo desar ro ll is ta, había aumentado notablemente. En otras palabras, la estrategia había resultado en "...un desarrollo eco no m i co dependiente, fluctuante, desequilibrado y concentrador del ingreso". (12)

Así, la nueva estrategia de desarrollo compartido so g ten ía, entonces, como uno de sus principios la re du cc ión - del endeudamiento público externo del país. El propio Se cre t ario de Hacienda advertía que el endeudamiento externo llevaría al país a la insolvencia y al deterioro de la paz

social.

Ante tal situación, dentro del gobierno de el Lic. -- Echeverría, se buscaba elaborar una nueva estrategia general de desarrollo que respondiera a las actuales necesidades de la economía y no se conformara con asegurar tan sólo su crecimiento a largo plazo, sino que equilibrara, además, las metas y prioridades del proceso de desarrollo mismo. Para lograr esta nueva estrategia, se planteaban objetivos precisos entre los cuales estaban, en primer lugar, corregir el rumbo del crecimiento económico, dando prioridad a las zonas rurales del país. En segundo lugar, racionalizar el desarrollo industrial y el uso de los recursos financieros, orientándolos hacia un crecimiento menos desequilibrado sectorial y regionalmente (cuadro número ocho). En tercer lugar, reordenar las transacciones económicas internacionales del país, tratando de conseguir también una situación menos desequilibrada y dependiente. Finalmente, fortalecer las finanzas públicas, haciéndolas menos dependientes de los recursos ajenos derivados del endeudamiento interno y externo. (13)

Por ello, la estrategia de la política económica asociada al modelo del desarrollo estabilizador, señalaba que al sector público le correspondía procurar la creación de la infraestructura necesaria.

Por su parte, al sector privado le correspondía asegurar el crecimiento de las actividades agropecuarias, industriales y de servicios. Conviene recordar que, como elemento fundamental de esta estrategia, el sector público recurría al expediente del endeudamiento externo, con un doble

propósito: por una parte, asegurar el equilibrio en la balanza de pagos y el crecimiento de las reservas y, por la otra complementar los escasos ingresos fiscales para el - financiamiento de la inversión pública.

Como se puede ver en los cuadros número nueve, diez y once, durante los primeros años del sexenio echeverrista, el crecimiento del endeudamiento externo se mantiene den--tro de límites controlables, pero a partir de 1973 éste se desborda.

Del cuadro número doce se desprende que, al 31 de diciembre de 1973, la deuda pública pendiente de México con instituciones oficiales de carácter propiamente bilateral (EXIMBANK, AID) ascendía a 583.6 millones de dólares, mientras que la contratada con instituciones multilaterales, - el BIRP, la CFI, el capital ordinario del BID, su Fondo para Operaciones Especiales y su Fondo Fiduciario de Progreso Social, pues con el FMI no hay nada pendiente y la AIF jamás ha otorgado préstamos a México, sumaba 2,088.6 millones de dólares. De ahí que se diga que, para fines de - - 1973, la deuda pública de México contratada con las instituciones de crédito con sede en Washington y pendiente de servicio, incluida la parte no desembolsada todavía pero - contratada, ascendía a 2,672.2 millones de dólares.

Es también en este año en donde "Las presiones inflacionarias tanto internas como externas dieron por resultado - un saldo negativo en la cuenta corriente de la Balanza de Pagos mayor en 54.3% al registrado en 1972, asimismo el aumento de la deuda externa fue de 32.6% que marcó el inicio de una demanda sin precedente hacia los recursos externos".

(14) Ver cuadro número trece.

A partir de 1973, con la incontenible expansión del endeudamiento público externo de México, va a contribuir -- no solamente la urgente necesidad de corrientes incrementadas de recursos extranjeros para financiar el creciente -- gasto público. El déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos va a desempeñar también un papel importante.

En el cuadro número catorce puede apreciarse el crecimiento de este último, donde la cifra que se registra en -- 1975 resulta altamente significativa.

En 1974, la situación inflacionaria persistió, así como la inestabilidad cambiaria a nivel mundial. La tendencia deficiataria se acentuó en mayor grado y los ingresos -- netos por mercancías y servicios fueron insuficientes para cubrir el déficit corriente que fue mayor en 117.6% al registrado en 1973, además de que el gasto público continuaba aumentando, por lo que tuvo que acudir al apoyo directo de la Banca Central quien volvió a jugar un papel importante para el financiamiento interno que en buena parte -- fue a través de la expansión primaria de dinero.

Para 1975 las presiones inflacionarias continuaban . El debilitamiento en el ritmo de crecimiento de la producción estuvo determinado en buena medida por la disminución de la demanda tanto interna como externa (internamente destacan el menor crecimiento del gasto privado y el aumento de costos) lo que aunado a la escasez de materias primas -- y rigidez del aparato productivo, particularmente la agricultura, favoreció una baja en el gasto y mayor importa--ción. Además las presiones que sobre la economía ejercía

la posible devaluación del peso, se manifestaba en una baja aún mayor de ahorro interno, mayor fuga de capitales, - falta de inversión por el sector privado, lo que nuevamente hizo necesario que el sector público invirtiera en mayor proporción con los consabidos efectos sobre el endeudamiento interno, vía Banco de México y financiamiento externo que en 1975 alcanzó la cifra de 11,612.9 millones de dólares que representó un incremento de 45.5% respecto a - - 1974. (15)

El último año del sexenio del Lic. Echeverría que a la postre resultó ser el más difícil para la economía nacional, se manifestaron plenamente los desajustes económicos tanto internos como externos, ocasionando con ello una inseguridad y desconcierto en todos los sectores productivos y un mayor atesoramiento y sobre todo una dolarización de la economía, lo que obligó al Banco de México a hacer uso de las reservas para cubrir la demanda de divisas.

La evolución de la economía mexicana para 1976 fue, - por tanto, muy desfavorable ya que las presiones inflacionarias acentuaron el cambio en la estructura de la demanda, la cual no se ha podido adaptar al aparato productivo, - - creándose situaciones de escasez de producción en algunas actividades (16). Ello se vio reflejado en el crecimiento del PIB a precios constantes que fue apenas del 2.1% siendo la tasa más baja desde 1953.

Es importante señalar que, es al inicio de este último año en donde el gasto público sufrió un crecimiento moderado tratando a través de una asignación de recursos más eficientes, impulsar los proyectos prioritarios y corregir --

los desajustes de las finanzas públicas. Asimismo, se esperaba una recuperación de la actividad económica mundial, que constituyera un elemento dinámico de la demanda; pero no se consideró que el aparato productivo nacional ya afectado por la relación desventajosa de costos frente a los países competidores y con una escasa capacidad no utilizada en algunas actividades que participaban en el comercio exterior y por lo tanto tal reacción fue nula. Razón por la cual el Estado para poder financiar esta deficiencia se vió en la necesidad de hacer crecer su gasto, forzando a incrementar su déficit crónico, pasando de 13,200 millones de pesos en 1971 a 124,000 millones para 1976. (17)

La evaluación del modo de financiamiento de éste déficit creciente es particularmente importante: por un lado, el financiamiento interno realizado esencialmente por la vía del encaje legal obligatorio que tiene ciertos límites impuestos por la capacidad de captación del sistema bancario y por los requerimientos del sector privado; por otro lado, el Estado se ve obligado a recurrir al endeudamiento externo desmedido, contratando créditos en diversas fuentes financieras, públicas o privadas; estos últimos, suman más del 75% del total contratado (de este total el 88% lo realizó con instituciones bancarias que en un 90% eran de origen norteamericano). Así, la deuda pública externa (a corto y largo plazo) se incrementó en un 359.9% de 1970 a 1976.

El ingreso neto de la cuenta de capital a plazo mayor de un año sumó 4,890 millones de dólares, 550 millones -- (12.7%) superior a 1975. No obstante este sustancial in--

greso, que fue muy superior al déficit en la cuenta corriente de la Balanza de Pagos (3,044 millones de dólares), la reserva de activos internacionales del Banco de México, se vió mermada en 333 millones de dólares al final del ejercicio de 1976.

"La deuda exterior se elevó de un total de 5,464 millones de dólares en 1970, último año del sexenio de Díaz Ordaz, a 17,986 millones de dólares en 1975, lo que significa que se triplicó el exceso de 1970 a 1975". (18)

De hecho, los factores antes mencionados influyeron en las autoridades para tomar la decisión de abandonar el tipo de cambio fijo, el día último de agosto de 1976, y adoptar el sistema de 'flotación regulada', manteniendo la libre convertibilidad de la moneda.

Esto correspondió de hecho a una devaluación del orden de un 58.0% frente al dólar estadounidense; en tres días de libre juego entre oferta y demanda, el Banco de México se comprometió a sostener la paridad de 19.90 pesos por dólar. A fines del mes de octubre, ocurre una segunda variación en el tipo de cambio, y la nueva paridad se fija en 26 pesos por dólar americano.

Ante esta situación la confianza en los medios financieros internacionales hacia México, se vió alterada, y los términos de contratación de crédito fueron menos favorables por lo que el Gobierno mexicano, tiene la necesidad de recurrir al Fondo Monetario Internacional para solicitar un financiamiento por 960 millones de dólares para poder estabilizar la economía nacional.

Podemos concretizar entonces diciendo que, "El dese--

cuilibrio surgido a partir de 1973, básicamente es debido al intento de fortalecer rápidamente al sector público, para capacitarlo en el cumplimiento de sus responsabilidades económicas y sociales, de la recesión acompañada de desempleo e inflación en la economía mundial, lo cual modificó radicalmente los patrones del comercio y los pagos internacionales, y una desconfianza del sector privado en las intenciones del Gobierno, que se manifestó en una reducción en sus inversiones". (19)

Esta situación, combinada con el surgimiento de presiones inflacionarias mayores en México que las registradas en los países desarrollados y, por consiguiente, una creciente sobrevaluación de nuestra moneda, así como la necesidad de realizar importaciones de alimentos y energéticos en varios años del periodo, dieron lugar a un ascendente desequilibrio en las transacciones con el exterior. En consecuencia, se presentaron dos fenómenos: por una parte, el sostenimiento de tasas de crecimiento relativamente modesta de la economía mexicana, se lograba solamente a costa de incrementos cada vez más que proporcionales del desequilibrio en cuenta corriente de la balanza de pagos. Por otra, el financiamiento de ese déficit, a través del endeudamiento público externo, acentuaba las presiones inflacionarias y se realizaba en condiciones cada vez más difíciles, en cuanto a plazos y tipos de interés. Así pues, las relaciones con el exterior se convirtieron en uno de los principales factores limitantes para la implementación de la estrategia económica asociada al esquema del 'desarrollo compartido'.

NOTAS

1. Gaitán, García J. Antonio, "La Deuda Pública...", p.24
2. Vernon, Raymond, El Dilema del..., p.105
3. Ceceña, José Luis, México en la ..., p.199
4. Ibidem.
5. Ibidem, p.209
6. Cfr., "Lic. Gustavo Díaz Ordaz, Mensaje a la Nación..."
7. Lic. Gustavo Díaz Ordaz, "Primer Informe de Gobierno..."
8. Lic. Gustavo Díaz Ordaz, "Discurso al protestar como -- presidente de la República...", p.867
9. Lic. Gustavo Díaz Ordaz, "Primer Informe...", p.876
10. Green, Rosario, El Endeudamiento..., p.165
11. La administración del presidente Echeverría, se vió envuelta en una especial coyuntura internacional pues se caracterizaba, entre otros elementos, por dos depresiones de la economía norteamericana que afectaron al país muy seriamente, la primera localizada de 1968 a 1971 - y la segunda a partir de 1974; dos devaluaciones del dólar; una crisis monetaria internacional; una inflación generalizada en todos los países occidentales; un aumento importante en los precios de los energéticos; y una escasez mundial de materias primas y alimentos; - además de las continuas y tradicionales tensiones entre los países ricos y los pobres, y la guerra del Levante.
12. Padilla, Aragón Enrique, "Los problemas de la economía nacional", El Día, Suplemento del XII aniversario, 1975.
13. Cfr., Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A., México,

"La política económica...", p.15

14. León Islas Luis, "Causas y Efectos...", pp.34-35
15. Es importante apuntar las declaraciones del entonces - Secretario de Hacienda Lic. José López Portillo en relación a que si México habría continuado endeudándose, era por la razón de no tener otra alternativa: "Sin - endeudamiento habría habido recesión y hasta hambre". Posición que puede interpretarse como el fracaso de la política financiera del Gobierno en base a la estrategia pretendida, con respecto a la política económica - nacional.
16. Banco de México, S.A., "Informe Anual", 1977
17. Gribomont, C. y Rimez, W., "La política económica...",
18. Ceceña, José Luis, "Desarrollo Compartido: 70-75.' Endeudamiento y Vulnerabilidad". Excélsior, 27-febrero-1979.
19. Gaitán, García J. Antonio, Op. Cit., p.124

CAPITULO IV

La Deuda Pública Externa en el periodo Actual.

A manera de introducción al tema del acelerado crecimiento de la deuda pública externa de México durante la gestión de López Portillo, debe recordarse que fue hacia finales de la década de los cincuentas cuando tal endeudamiento, particularmente ligado a la estrategia de desarrollo vigente, inició su escalada, y que el ritmo de su crecimiento se mantuvo a tasas bastante elevadas a lo largo de la década de los sesentas, pero inferiores, en promedio, al 20% anual. A medida que dicho endeudamiento crecía, México se encaminaba por una ruta en la cual un mayor endeudamiento era necesario. En primer lugar, se requería financiar parte de la inversión pública, la cual se enfrentaba a un sistema tributario deficiente y a un mal funcionamiento de varios de los organismos descentralizados encargados de proporcionar a la población los servicios públicos. En segundo lugar, era indispensable contrarrestar el déficit comercial de la balanza de pagos, agravado por la pérdida de dinamismo de las exportaciones mexicanas tradicionales, la restricción y posterior suspensión del programa de braceros, el elevado gasto de los turistas mexicanos en el extranjero y el contrabando. Finalmente habría que hacer frente a los compromisos financieros que planteaba la carga misma del servicio (pago de intereses más amortización) de la deuda contratada.

El secreto oficial y el misterio de la situación pública impiden fundamentar toda interpretación social en una an

plia información confiable. Esta última limitación en particular constituyó un obstáculo importante en el desarrollo de la presente investigación, que se resolvió en buena medida mediante el empleo de series elaboradas por las propias agencias internacionales de crédito y por organizaciones -- que, como la OEA, se interesan por estas cuestiones, además, de publicaciones periódicas y revistas.

Muchos argumentos se han avanzado para explicar, si no justificar, el hecho anterior. Por un lado, la necesidad -- de que el sector público continuara inyectando dinamismo a una economía dependiente, tanto internamente como externamente. Por otro lado, la deuda externa se expandió también debido a la escasez de suficientes recursos internos para -- financiar el gasto público, resultado de una estructura fiscal ineficiente y, en ocasiones, de las exigencias financieras y el funcionamiento ineficaz de algunos organismos descentralizados, fundamentalmente de los que proporcionan ser vicios públicos y cuyas tarifas se han mantenido artificialmente bajas como una forma de subsidio indirecto a la bur guesía nacional. Se podría mencionar además, el déficit -- crónico de la balanza comercial mexicana.

En relación con el mencionado déficit de la balanza co mercial habría que añadir también, en primer lugar, la inoperancia de una auténtica política de promoción de exp orta ciones, que si bien en el modelo de incentivos fiscales fun ciona de manera aceptable, en la práctica se enfrenta a un buen número de obstáculos burocráticos que le restan eficacia y viene finalmente a favorecer a un grupo muy reducido de 'exportadores nacionales' que son en realidad filiales --

de grandes compañías trasnacionales que han trasladado su actividad del campo tradicional de las industrias extractivas y los servicios básicos, al más dinámico de las manufacturas.

En segundo lugar, tendría que mencionarse también la inoperancia de una verdadera política reguladora de las importaciones, que elimine lo suntuario y se limite a lo indispensable, pero que sea además revisada periódicamente a fin de comprobar si sus márgenes pueden irse apretando más y más sin dañar el ritmo de la industrialización del país. En tercer lugar, había que aludir a la ineficiencia misma de la economía mexicana, vista a través de sus más importantes sectores: el agrícola, que registra fallas evidentes, pese a los recientes esfuerzos del gobierno por canalizar más recursos al campo, las cuales no pueden ser atribuidas exclusivamente a factores climáticos y que han llevado a México a tener que importar alimentos; y el industrial, que se ampara en una tradicional política proteccionista que, lejos de contribuir a aumentar su grado de competitividad, le ha restado incentivos para desarrollarse y proyectarse al exterior.

IV.1.- Principales Tendencias de la Deuda Pública Externa, al término del periodo echeverrista.

Resumiendo este último periodo de gobierno ubicado en el capítulo anterior, y el cual necesitó de más detalle por ser el antecesor inmediato a nuestro momento de estudio, diremos que, una vez asumida la importancia del papel dinami-

zador de la economía, buscando además la instrumentalización de una amplia política social, el Estado mexicano y, particularizando, la administración del presidente Echeverría, - se propuso captar recursos adicionales para financiar un -- gasto público mayor, que cooperara a mantener y hasta a elevar la tasa de crecimiento promedio alcanzada por el país - durante la década anterior y permitiera a la vez redistribuir el ingreso, tanto en términos reales, quitando más a - quien más tiene, como en términos sociales, mediante una serie de prestaciones de toda índole. La verdad es que la -- pretendida reforma fiscal resultó tibia y muy lejos de adecuarse a las necesidades reales del país.

Es claro que, como consecuencia del escaso éxito de las referidas medidas fiscales, el propósito del gobierno de frenar el endeudamiento externo no encontró respaldo financiero y tuvo que ser abandonado muy pronto. Ya se señaló que, no en balde, a partir de entonces la deuda pública externa de México ha registrado niveles de crecimiento muy elevados. Ante esa situación, el gobierno habría de intentar una se--rie de 'ajustes fiscales' en 1974.

Independientemente del desagrado con el que dichas medidas fueron recibidas, las llamadas ajustes fiscales resultaron una vez más insuficientes para resolver el pro--blema que les dio origen. No solamente porque las de 1974 tampoco acabaron con la estructura tributaria regresiva del país, pues se siguió castigando más el trabajo que al capital; sino porque contribuyeron además a un proceso infla--cionario que, si bien fue gestado con anterioridad, pareció acelerarse entonces. Asimismo, porque dejaron prácticamen-

te intactos los núcleos de poder establecidos. Y esto tiene varias cuestiones: en primer lugar, está el hecho de -- que los organismos descentralizados, por ejemplo, están capacitados, previa aprobación del gobierno federal, para contratar créditos externos, bien sea vía empréstitos solicitados. Tal política ha llevado a instituciones acreedoras de gran importancia para México, como el BIRF, inclusive a sugerir un mayor control por parte del gobierno federal y un mayor cuidado en la sección de los proyectos nacionales que se financian con deuda externa.

En segundo lugar, está el hecho de que en ocasiones algunos organismos descentralizados y empresas de participación estatal, habiendo captado créditos externos, no contribuyen a su pago adecuadamente porque operan con pérdidas, -- resultantes de que las tarifas cargadas a los usuarios, en el caso de los servicios públicos proporcionados por algunos organismos descentralizados, no se ajustan a las necesidades financieras del organismo en cuestión, o bien resultantes de que el proyecto de inversión, en el caso de una empresa privada de participación estatal, no ha sido el más adecuado para las especiales capacidades del gobierno.

En casos como los anteriores, las mismas instituciones internacionales de financiamiento oficial hacen recomendaciones y hasta llegan a imponer prácticamente decisiones, -- incitando a los gobiernos a dejar la industria competitiva en manos de las empresas privadas y a aumentar las tarifas -- de los servicios que proporcionan.

Recomendaciones como las anteriores dejan de lado, sin embargo, el hecho de que, en ocasiones, la empresa privada

se hace competitiva justamente gracias a una fuerte inversión de recursos provenientes del Estado; así como el hecho de que la elevación de tarifas de los servicios públicos si bien afecta a todos los sectores, viene a incidir en la ya de por sí bastante inequitativa distribución del ingreso y la riqueza en México. Estos argumentos no invalidan, sin embargo, la necesidad de controlar y hacer más eficiente el uso del volumen de deuda contratado en el extranjero por el sector público en su conjunto, ni la obligación de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal de alcanzar niveles más elevados de eficiencia.

Por último, durante el sexenio de Echeverría, se decía en páginas anteriores, la deuda pública externa de México no sólo crece sino que afianza sus tendencias hacia la 'privatización' (hacia las instituciones privadas de financiamiento), 'bancarización' (hacia los bancos extranjeros) y 'norteamericanización' (deuda contratada por entidades de financiamiento estadounidense). El cuadro número quince muestra como mientras la deuda pública externa pendiente de pago de México de origen oficial pasó de 1,178.5 millones de dólares, a finales de 1970, a 2,626.5, al término de 1976, la de origen privada se expandió de 2,049.2 millones de dólares a 12,920.5 millones en el periodo considerado. A lo largo de los siete años incluidos en el cuadro, este último tipo de deuda representa un porcentaje mayoritario y creciente de la deuda total: a finales de 1976, la deuda de origen privado representó el 83.1% del total de la deuda del gobierno mexicano en el exterior. En el mismo cuadro se observa también el peso de las llamadas instituciones finan--

cieras privadas, categoría integrada fundamentalmente por los bancos: en cada año comprendido en el lapso consignado, el total proveniente de ese tipo de instituciones es siempre más del 80% del total privado, las últimas cifras siendo aún más alarmantes. Concretamente, entre 1970 y -- 1976 esos porcentajes pasan de 82, a 85, a 88, a 92, se re pi te el 92, a 96 y a 97.

Sobre el dominio norteamericano, 'norteamericanización', de la deuda pública externa de México faltan datos detalla dos que permitan diferenciar entre la que se origina en el sector público y la que se registra en el sector privado, así como entre los propios acreedores; es decir, entre el peso específico de los diversos bancos norteamericanos ac tivos en el país. No obstante, la importancia que los ban queros norteamericanos tenían para México a finales de -- 1976: 72,8% del total de los créditos bancarios externos canalizados al país, se podría atribuir a fuentes norteame ricanas.

Las consecuencias para el país del dominio de las ing tituciones norteamericanas, 'privatización', 'bancarización' y 'norteamericanización' de la deuda externa del gobierno - mexicano van a hacerse sentir muy claramente hacia finales del sexenio echeverrista y los primeros años de la adminis tración lopezportillista.

IV.2.- El Endeudamiento Público Externo como obstáculo para el Desarrollo Económico.

La deuda externa de México al 31 de diciembre de 1976,

como ya se señaló, era cuantiosa, privada, bancaria y norteamericana. Es decir, acusaba un ritmo acelerado de crecimiento y predominaban en ella los créditos provenientes de bancos privados norteamericanos. La nueva administración y el FMI pretenderían modificar al menos uno de esos aspectos: su crecimiento acelerado.

Así, el papel desempeñado por el endeudamiento público externo en los últimos diez años, su ritmo de crecimiento y su composición son analizados en este capítulo poniéndose de manifiesto la tendencia a la 'privatización' de dicha deuda, es decir a que predominen cada vez más en ella los créditos provenientes de fuentes privadas, así como la tendencia a la 'norteamericanización' del componente privado, destacando la acción de los principales bancos privados de Estados Unidos de México, concretamente al nivel de sus operaciones con el sector público mexicano. Entre las varias herencias que el presidente López Portillo recibió -- del pasado sexenio se encuentra la extrema dependencia financiera de México frente a Estados Unidos, su gobierno, su banca privada y sus proveedores.

Por ello, como en el caso de la administración saliente una de las primeras medidas adoptadas por el nuevo gobierno, de López Portillo, va a dirigirse al problema de la deuda pública externa. Hacia finales de 1976, ésta había alcanzado ya la impresionante cifra de 15,845.6 millones de dólares que, provenientes en su parte más importante de fuentes privadas (entre las que resalta la banca norteamericana), se encontraban distribuidos en proporciones que muestra el cuadro número dieciséis. En él se observa cu--

riosamente el predominio del sector eléctrico, y si bien - se reconoce que el desempeño de una empresa estatal no debe juzgarse exclusivamente en función de su estado financiero, son precisamente la Comisión Federal de Electricidad y la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, causantes de esa deuda, empresas tradicionalmente deficitarias. Como - también lo es Ferrocarriles Nacionales y lo ha sido alguna vez Petróleos Mexicanos.

El 17 de diciembre de 1976, el presidente López Portillo había enviado al Congreso de la Unión el proyecto de un nuevo instrumento de regulación del endeudamiento externo que va a aprobarse el 30 de ese mes y entra en vigor el primero de enero de 1977. Hasta entonces, la legislación relacionada con la deuda pública de México estaba integrada por la fracción VIII del artículo 73 constitucional, la fracción VIII del 117, las fracciones XI, XII y XIII del artículo 6 de la Ley de Secretarías y departamentos de Estado, la fracción XXI del artículo 1 de la Ley de Ingresos de la Federación, y la fracción 1 del artículo 3 de la Ley de Egresos de la Federación.

En la nueva Ley General de Deuda Pública, la política de endeudamiento del gobierno mexicano encuentra su justificación en la necesidad de complementar los recursos del sector público, importante productor de bienes y servicios que busca incrementar los niveles de bienestar nacional, - con los recursos disponibles en los mercados financieros - externos (sin excluir los internos), evitando imponer cargas excesivas en la población. Dada pues la importancia del endeudamiento del gobierno mexicano, la Ley busca, fun

damentalmente, optimizar el uso productivo de los recursos financieros que capte el sector público federal a través - del crédito, tanto interno como externo. Busca también asegurar los sistemas de información necesaria para conocer, vigilar y evaluar la situación crediticia del país a fin - de que el servicio de la deuda pública se mantenga dentro de la capacidad de pago del sector público y del país en - su conjunto. Con eso podría lograrse una programación efi - ciente en el manejo de la deuda mediante una metodología - doble: normativa, por medio de técnicas jurídicas emana-- das de la propia Ley; programática, a través de disposi-- ciones surgidas de la actuación de los órganos responsa- - bles de su manejo. (1)

La consecuencia más inmediata de la Ley, que exige se dé trimestralmente publicidad a los datos de la deuda del gobierno, fue la presentación, el 5 de julio de 1977, de - un documento por parte de la Secretaría de Hacienda y Cré- dito Público al Congreso de la Unión, conteniendo los sal- dos actuales de esa deuda. Además de señalar que la deuda pública externa hasta el 31 de marzo se había incrementado en un 3.3% con relación al saldo existente al 31 de diciem- bre pasado, el documento hace mención expresa del "...pro- pósito del presidente López Portillo de reducir la tenden- cia al endeudamiento externo... Esencialmente se reducirá - el ritmo de crecimiento del endeudamiento total, tratando simultáneamente de mejorar su perfil; es decir, de obte-- ner los mejores plazos de amortización para los nuevos com- promisos". (2) Esta declaración recuerda el propósito ini- cial de la administración de Echeverría.

Dentro del mismo ambiente se crea la Comisión Asesora de Financiamiento Externo de la Secretaría de Hacienda, todo con miras a coordinar la contratación de deuda externa y uniformar su manejo.

A nivel de las magnitudes concretas, el cuadro número diecisiete muestra los resultados en el primer año de vigencia del acuerdo estabilizador. Al finalizar ese año se darían evidentemente dos modificaciones: una contratación neta menor, con lo que se mantuvo la expansión del endeudamiento externo más o menos dentro de los límites permitidos por el FMI (3,000 millones de dólares anuales), y la reducción del endeudamiento de corto plazo, más claramente percibida a partir del mes de agosto, y atribuida en gran parte al fin, si no a la regresión, del acelerado proceso de fuga de capitales que el país conoció en 1976.

Al término de ese año, 1977, también, se dió en lugar del incremento de más de 5,000 millones de dólares registrado a fines de 1976, se obtuvo uno de 3,000 millones de dólares, en el más estricto apego a lo concertado entre el gobierno mexicano y ese organismo internacional. En 1978 se buscó repetir ese logro: no más de 3,000 millones de dólares de endeudamiento público externo. (3) Esto constituye un cambio acreditable tanto a la nueva administración como al FMI. Satisface en parte el aspecto financiero de la llamada fase de 'superación de la crisis', según lo annunciara enfáticamente el presidente de la nación. (4) Se señala, sin embargo, que al poner el énfasis en el endeudamiento neto, se pierde de vista el elevado ritmo del endeudamiento bruto, que es del orden de 10,000 millones de dó-

lares anuales, así como el hecho de que éste podría generar presiones adicionales en términos de la amortización de la deuda futura. Asimismo, había disminuído la deuda a corto plazo hasta representar el 13% de la deuda pública externa total; situación que a mediados del segundo año del actual sexenio, había descendido al 10.6%.

Concretamente en ese tiempo, la política de López Portillo en materia de deuda, limitó el endeudamiento neto -- proveniente de cualquier fuente externa, incluidos al corto y largo plazo, a no más de 3,000 millones de dólares anuales.

Mejorar el perfil de la deuda pública externa mexicana, contratando cada vez menos préstamos a plazo menor de un año, es un cambio importante si se observa que para finales de 1978 deberá cubrirse más del 40% de la deuda pendiente de pago contratada con la banca internacional, lo que equivaldría al 100% de los ingresos captados por México en ese mismo año por concepto de exportaciones. La coincidencia de vencimientos a corto y mediano plazo impone pues restricciones importantes que, en ausencia de la actual riqueza petrolera del país y las posibilidades que ésta ofrece al gobierno, a pesar del entonces silencio oficial, de renegociar su deuda, lo colocarían en una situación bastante más vulnerable en todos los órdenes. La viabilidad de una meta como el mejoramiento del perfil de la deuda se proyecta en cálculos que señalan que a finales de 1979 México deberá cubrir solamente poco más del 13% de su deuda pendiente de pago, y el resto (descontando los porcentajes para 1978 y 1979) después de ese último año.

No obstante, este crecimiento 'moderado' si se le compara con el de los dos últimos años del sexenio anterior, parece más bien atribuible a los controles del FMI que a la existencia, sobre todo en 1977 y 1978, años calificados como de 'superación de la crisis', de una política de deuda pública externa que contenga no sólo límites de expansión global sino sectorial; que establezca prioridades claras en términos de acreedores y detalladas en términos de usos de fondos; y que planté alternativas viables al prolongado endeudamiento externo al formar parte de un conjunto de otras medidas de política económica de largo plazo, tendientes a resolver las cuestiones que originaron tal dependencia del país frente al endeudamiento externo.

Así pues, para que este cambio, al que se ha calificado de coyuntural, tenga un impacto aún más favorable (y lo mismo debe decirse para el caso del primero : la mera reducción cuantitativa del ritmo de crecimiento del endeudamiento externo del gobierno) debe combinarse, con otro tipo de medidas, tan globales como sectoriales, relacionadas con la necesidad de definir una estrategia de desarrollo económico, así como de diseñar con mayor claridad aspectos concretos del actual patrón de endeudamiento, tales como los que se refieren al origen y al destino de los préstamos.

De la poca información al respecto, disponible al gran público, se sabe que más del 70% de la deuda externa del país, incluida tanto la del sector público como la del sector privado, está contratada con acreedores norteamericanos. Esta cifra recuerda estrechamente aquellas según las

cuales más del 70% de las exportaciones mexicanas se dirigen al mercado norteamericano y más del 60% de las importaciones del país provienen de productores de esa nación; indicadores todos ellos de una grave dependencia financiera y comercial, a la que se añaden otras importantes manifestaciones del programa general, de México frente a Estados Unidos.

Se sabe también que en los últimos dos años, la presencia de los acreedores norteamericanos en México se ha visto rivalizada por la acción de otras naciones. Se lee en la prensa que bancos principalmente japoneses, pero también suizos, franceses y alemanes, se están ganando un lugar importante entre los acreedores de México. (5) Se lee al mismo tiempo, que Canadá realiza esfuerzos similares, y el mercado del eurodólar es también frecuentemente mencionado. Pero, dada la naturaleza pragmática del enfoque del gobierno mexicano en materia de deuda externa, es difícil asegurar que se trata exclusivamente de la puesta en marcha de una política irrevisible y de largo alcance que diversifique acreedores. Hay que referirse igualmente al peso, en ese viraje, de la aparición de ciertas cuestiones, coyunturales también, entre las que destacan el conflicto o desacuerdo, y el clima de desconfianza entre Estados Unidos y México, al que dio origen el problema del gasoducto; que en ese momento se planteaba como una salida, y no como una solución para los problemas que le vislumbraba su deuda externa, pese a que contribuía en pequeña proporción, para la balanza de pagos del país. De ser un importador neto del orden de 290 millones de dólares en 1974, México

pasó a ser, en 1976, un exportador neto del orden de 206 millones de dólares. Se esperaba que en 1977 esa cifra -- llegáse a los 750 millones de dólares. Las cantidades eran modestas frente a las cifras de deuda externa y déficit de balanza de pagos. Los nuevos yacimientos, de los -- que todo el mundo hablaba, pero cuya magnitud real continúa siendo un secreto, permitirían incrementar la contribución del petróleo a la economía mexicana.

Además, existe, también, temor en Estados Unidos, entre los principales acreedores privados del gobierno mexicano, de que se fortaleciera la legislación bancaria norteamericana, obligando a los bancos norteamericanos en el país a reducir el nivel neto de su actividad crediticia, a fin de que se ajustásen a la regla, según la cual ningún banco -- norteamericano con registro federal (que son justamente -- los más importantes), puede prestar a una sola entidad (includos los gobiernos extranjeros) más del 10% de su capital. Otros posibles efectos de esta disposición se describiran posteriormente.

Debe recordarse que en septiembre de 1977, el EXIM- -- BANK anunció el otorgamiento a México de 590 millones de -- dólares en crédito para financiar la construcción del gasoducto que iría de Chiapas a Tabasco hasta Tamaulipas, y para desarrollar y expandir las industrias petrolera y petroquímica. Poco después se supo que esos créditos se suspendían debido a que implicaba ciertos condicionamientos, tanto políticos como económicos, que el gobierno de México -- consideraba inaceptables. Se hizo referencia en particu-- lar al precio que Estados Unidos proponía pagar por el --

gas mexicano: 1.75 dólares por millar de pies cúbicos en lugar de los 2.60 dólares exigidos por PEMEX. (6)

La falta de acuerdo entre ambos gobiernos redundó en una disminución relativa de los recursos de origen norteamericano, tanto gubernamental (en el caso del EXIMBANK) como privado, debido al surgimiento, en ambos lados, de un clima de desconcierto y desconfianza. Es de suponerse, -- sin embargo, que superadas estas dificultades, el capital norteamericano, sobre todo el bancario privado, recobre su indiscutido liderazgo en México, debido a consideraciones que tienen que ver tanto con la propia dinámica que genera la existencia de una deuda ya cuantiosa con esas instituciones, y que exige nuevos préstamos para servir los anteriores, como con intereses que van más allá de los meramente financieros. Existen por añadidura los efectos propios de la vecindad: el mercado norteamericano es tradicionalmente el que mejor conoce México y el que mejor conoce a -- los mexicanos, lo que en opinión de ciertos funcionarios -- mexicanos, facilita y da preferencia al contacto.

Finalmente, por lo que se refiere a un posible cambio en el destino sectorial de los recursos prestados, que refleje la existencia de una política global de financiamiento externo a largo plazo y de claras prioridades, tampoco existe suficiente información. Sólo puede decirse que las entidades del sector público que tradicionalmente han acumulado mayores recursos son las productoras de insumos -- (las que muchas veces han operado con pérdidas debido a -- las exigencias de una estrategia de crecimiento que, buscando propiciar la industrialización del país, ha otorgado

toda clase de concesiones al sector privado, entre las que destaca una oferta de servicios públicos a bajo precio) tales como los que proporcionan PEMEX, la Comisión Federal de Electricidad y los Ferrocarriles Nacionales. Lo han hecho también de manera importante, otras dependencias como el Gobierno Federal y el Departamento del Distrito Federal, para financiar sus programas de obras públicas, y la CONASUPO, que debe subsidiar el precio de los alimentos de primera necesidad, evadiendo las dificultades de un control general de precios.

Ahora bien, en el año de 1979, los principales usuarios del crédito externo han seguido siendo aquellas entidades del sector público productores de insumos, destacando como es natural en la actual coyuntura PEMEX, mientras que aparentemente otras dependencias más orientadas hacia metas sociales, como CONASUPO, aparecen ligeramente marginadas. Parecería que el criterio de 'lo productivo' empezara a privar sobre el de 'lo social', dando lugar así a una nueva escala de prioridades. Es difícil, sin embargo, encontrar una explicación detallada al respecto en las informaciones oficiales. Un desglose de los datos proporcionados, más amplio que la mera referencia sectorial, también está ausente. El destino último de los recursos prestados, el listado de los proyectos con ellos financiados, para poder determinar el grado de eficiencia del endeudamiento externo y su aporte socio-económico, son elementos con los que no se cuenta. Lo más que se tiene al respecto son algunas declaraciones hechas a la prensa nacional por funcionarios del ramo, señalando la necesidad de utilizar

el crédito sólo para la inversión productiva, sobre todo en el caso de PEMEX. (7)

Independientemente de la razón que asista al gobierno de México al buscar desarrollar la industria de energéticos y convertirla en un importante sostén del desarrollo económico del país, no puede dejar de trazarse un paralelo entre el criterio de productividad que se maneja aquí y el que maneja el gobierno norteamericano. Desde finales del año de 1977 se ha venido hablando de la posibilidad de que el gobierno de Estados Unidos exija a los bancos norteamericanos que se han registrado con el gobierno federal en Washington, atenerse a la regla según la cual no pueden prestar más del 10% de su capital a un solo deudor, incluidos los gobiernos extranjeros. Un análisis de la situación deudora de México permite observar que algunos de los principales bancos norteamericanos acreedores del país han sobrepasado ese límite al considerar a los diversos componentes del sector público mexicano como entidades por separado. La suma de todos ellos rebasa con mucho el 10%, y la aplicación estricta de la regla podría poner en peligro la futura fluidez de los fondos.

Sin embargo, frente a ese temor general, que afectaría tanto al gobierno de México como a los bancos norteamericanos, se prevé la posibilidad de que la aplicación de dicha regla se flexibilice un tanto, mediante el establecimiento de una serie de 'medios y propósitos' para determinar las condiciones bajo las cuales diversos componentes del sector público podrían considerarse separadamente. Curiosamente, entre las varias disposiciones incluidas para vigilar la --

captación y distribución que hacen los acreedores de los re cursos norteamericanos provenientes de bancos privados, des taca para el caso de México aquella que pone énfasis en la capacidad que tengan las instituciones deudoras para, con - sus propios medios, servir y pagar los préstamos por ellas contratados. Tal disposición conlleva implícito el predomi nio del criterio de 'lo productivo' sobre cualquier otro, - concretamente, sobre 'lo social'. Así, se beneficiaría de - la flexibilidad en la aplicación de la regla del 10%, las - entidades productoras de insumos para la industrialización, principalmente los energéticos, mientras que otras cuya fun ción es más bien social y redistributiva, como la CONASUPO o el Banco de Crédito Rural, serían tratadas con austeridad.

Indistintamente del valor que tenga, en momentos de -- crisis socio-económica, poner el énfasis exclusivamente so- bre 'lo productivo', y de que éste acabe siendo un criterio que rebase la esfera de lo coyuntural, no puede dejar de a-preciarse la aparente coincidencia, por no hablar de subor- dinación, de las metas del gobierno mexicano con aquellas - del norteamericano y las del FMI. El peso relativo del po- der negociador de cada uno de los tres actores es difícil - de determinar, pero las dificultades de la economía mexicana, entre otras, la gravedad de su dependencia frente a Es- tados Unidos, y la importancia que para México tiene el aval del FMI en sus transacciones con el exterior, arrojan dudas sobre la posibilidad de elaborar una política económica na- cional autónoma, global, de largo alcance. Sólo se presen- cian algunos cambios, muchos de ellos más bien coyunturales, cuya dirección está fuertemente determinada por presiones -

exógenas del tipo de las aquí reseñadas, provenientes del - gobierno norteamericano, de los mercados financieros privados a los que México acude, y del Fondo Monetario Internacional.

El año de 1980, no es la excepción en cuanto a deuda pública se refiere, pues terminó con una deuda neta de 34 mil millones de dólares. Para 1981, la Secretaría de Hacienda anunció un endeudamiento neto, también, de 4 mil millones de dólares y un mil millones más para proyectos concretos que sumarán en diciembre 39 mil millones de dólares.

En términos netos, la deuda parece controlable. Pero la búsqueda de créditos de México va más allá, pues para ese año pidió préstamos por casi 13 mil millones de dólares, de los cuales 8 mil serían para pagar intereses y servicios de la deuda.

Para la deuda externa, la fuente de crédito puede ser la que sea. En los bancos sindicados existen bancos mexicanos que sacan capitales al extranjero para prestárselos a México en mercados de capitales extrafronterizas y cobrar intereses en dólares. La lista de bancos es grande. (8)

La deuda pública externa e interna juega un papel fundamental en el financiamiento de las actividades del sector público. Según el presupuesto federal para 1981, el crédito tiene el mismo porcentaje de participación que los impuestos sobre la renta y que los impuestos sobre exportaciones. Del total de los dos billones 232. 724 millones de pesos, el -- impuesto a exportaciones con el 12 y la deuda con el 13 por ciento.

Todo estaría bien si los financiamientos por créditos

fueran sanos.

La alternativa era pues, el dinero prestado. De 1977 a 1980 la deuda ha crecido en 21 mil millones de dólares, - mucho más que el monto en el que creció con Echeverría. Si en los tres primeros años de López Portillo el monto anual de deuda neta, además de la que se pide para pagar intereses, fue de 3 mil millones de dólares, en 1980 esa cifra se elevó a 4 mil millones y en 1981 se proyectó en 5 mil millones.

Sin embargo, se puede decir que, el ritmo de la deuda ha disminuido, pero no así su monto pues de 1970 a 1971 la deuda pasó de 4 mil millones a 19 mil millones de dólares. A finales de 1980, la deuda llegó a 34 mil millones y en -- 1981 se pedirían al exterior 5 mil millones de dólares más. Los números de las cifras llegan a ser impresionantes. De 1977 a 1981 se han pedido prestados, como promedio anual, - al rededor de 8 mil millones de dólares, tan solo para pagar intereses y servicios y no precisamente el capital.

Por otro lado, el dinero prestado fertiliza las empresas del Estado, PEMEX y CFE, entre las más importantes, y - permite cierta holgura al gasto público para regar algunos proyectos productivos y calmar la inquietud social. (9)

Podemos incluso afirmar, que el principal usuario de - la deuda es PEMEX. En terminos absolutos, su deuda pasó de 438.6 millones de dólares en 1970 a casi 6 mil millones a - principios de 1980. Este crecimiento de 1,322.7 por ciento evidencia el papel que tiene reservado PEMEX en la genera-- ción de divisas por explotación de hidrocarburos, ahora o - más adelante, pese a toques a la plataforma. (10)

Cabe precisar que, todo ello, no se debe más que a la decisión del gobierno, después de la reconocida dependencia mexicana de los criterios del FMI, a través de las cartas de Intención de 1976, 1977 y 1978, por tener cierta holgura con respecto al apoyo petrolero.

Según cálculos de investigadores, el 70% de la deuda externa de México, para 1978, era con bancos privados, y -- para 1981 se estimaba el 90% con los mismos.

Así pues tenemos que, en los últimos cinco años México pagó más por los intereses y amortizaciones generados por su deuda pública externa, que lo que recibió en créditos del exterior.

Casi el 70% de los créditos se dedican a pagar la deuda atrasada. Esto significa que el aporte de la deuda externa al desarrollo mexicano representa apenas el 30%. Esto, sin contar que de ese porcentaje no todos los créditos se encauzan hacia la inversión, porque una parte va hacia el consumo (importación de granos) y otra se dirige a inversión no productiva. En otras palabras, se estima que 70 -- centavos de cada dólar que recibe México prestado, son destinados al pago de intereses y amortizaciones de otros créditos. No obstante, su endeudamiento con el exterior se duplicó en ese tiempo (la deuda pública externa, que a fines de 1981 rebasara, según conocedores de la materia, los 40 -- mil millones de dólares. (11)

Incapaz de solventar con recursos internos los gastos que provoca una meta de crecimiento acelerado, el Estado mexicano elevó su deuda neta con el exterior en 13,882 millones de dólares de 1976 al 30 de junio de 1981, según lo dio

a conocer el presidente José López Portillo en su V informe de Gobierno al Congreso de la Unión.

En esos cinco años salieron del país como pago por el servicio de la deuda -anterior y nueva-, divisas equivalentes a 27,195 millones de dólares.

Es decir, que el pago de los intereses y amortizaciones del endeudamiento público externo, fue superior en 8,313 millones de dólares a la cantidad de divisas que se recibieron por la vía crediticia en los cinco años de este gobierno.

Esa diferencia, que al tipo de cambio actual representa casi 208,000 millones de pesos, equivale prácticamente a dos veces la reducción del 4% en el presupuesto de gastos -estatal vigente para 1981: 110 mil millones de pesos.

Activo solicitante de créditos en el mundo occidental o capitalista desarrollado, el gobierno mexicano elevó el endeudamiento neto del sector público de 19,600 millones de dólares que se registró hasta el 31 de diciembre de 1976, a 38,482 millones de dólares al 30 de junio del presente año de 1981, o sea, un incremento de 18,882 millones de dólares.

Estos recursos sirvieron para solventar tres gastos -- fundamentales de la economía mexicana: pagar los servicios crediticios, equilibrar la cuenta corriente de la balanza de pagos y subsanar el déficit financiero gubernamental, -- tradicionalmente excedido.

El pago de intereses y amortizaciones realizado en los últimos cinco años representa, en moneda nacional, algo así como 679,875 millones de pesos, los que, con fines comparativos, equivalen al pago mensual de 108 millones de trabaja

dores que perciben el salario mínimo.

Los 18,882 millones de dólares en que aumentó la deuda neta del sector público, sirvieron para alcanzar un crecimiento económico cercano al 8% en promedio y, también, para abrir alrededor de 4 millones de nuevas fuentes de trabajo. Pero sólo por los intereses crediticios pagados, salieron del país 258,579 millones de pesos.

De 1977 a la fecha, se evaluaron 421,306 millones de pesos al extranjero como amortización a la deuda pública externa acumulada.

A todo esto, e independientemente de la contrata de -- nuevos adeudos, es necesario poner de manifiesto un concepto importantísimo dentro de la economía del país: la devaluación, puesto que la caída paulatina del peso repercute -- en un aumento de los pagos que deberán hacerse al exterior por la deuda ya contratada. Se estima que, a pesos corrientes, por cada dos centavos que pierde el peso con respecto al dólar, la deuda en moneda nacional se eleva en 720 millones de pesos aproximadamente.

Se pagan más pesos por cada dólar. De diciembre del -- año pasado hasta el 19 de agosto de 1981, el peso se ha depreciado en 175 centavos, (ver cuadro número dieciocho), -- por lo que, al nivel en que se estima la deuda externa del sector público actualmente, ésta ha aumentado en forma, podría decirse, gratuita en 63 mil millones de pesos. (12)

El déficit crónico y creciente de las finanzas del sector público, que influyó en la drástica devaluación del peso en agosto de 1976, también está presente cinco años después.

En enero y febrero de este año, la diferencia entre -- los ingresos y los gastos del sector público, déficit, fue 252% superior a la registrada en esos primeros dos meses -- de 1980.

En cuanto al endeudamiento, externo e interno, éste -- fue 205% más elevado, según las últimas cifras oficiales da das a conocer la primera semana de el mes de agosto por la Secretaría de Programación y Presupuesto, que no incluyen -- la reducción del gasto público en cuatro por ciento.

Así, con circunstancias económicas similares a las de hace casi cinco años y bajo un estricto apego al régimen de flotación, el peso se hundió frente a la divisa estadounidense. El 18 de agosto, en su deslizamiento, la moneda nacional costó 25 veces menos que un dólar, ciento por ciento me nos de lo que valió hasta el 31 de agosto de 1976.

Ante tales hechos, es difícil imaginar el monto al que ha ascendido la deuda pública externa de México, la cual -- difícil también de saldar, alcanza ya "...el billón 437,124 millones de pesos". (13)

De todo lo anterior se desprende que, los cambios que se han dado, a lo largo de la historia, los cuales independientemente de su durabilidad, se han manifestado en mayor o menor grado dentro del marco del ritmo de crecimiento de la deuda pública externa de México.

Asimismo, se podrían señalar tres elementos importan-- tes que se desarrollaron en la última década de los seten-- tas y principios de los ochentas: en primer lugar, al pre-- dominio, casi absoluto, del capital privado sobre el oficial, esto a causa de las serias dificultades a las que se enfren

ta el país, en cuanto a acceder a fuentes oficiales en mayor grado, por el hecho de encontrarse en un nivel de desarrollo relativamente superior al de otros países en vías de desarrollo.

En segundo lugar, del mantenimiento, en tanto que tendencia a largo plazo, de la dependencia financiera de México frente al capital bancario norteamericano.

En tercer lugar, de las consecuencias económicas y políticas de esa dependencia y, finalmente, de la ausencia de políticas económicas globales que permitan no tanto que el país no se endeude, sino que lo haga racionalmente, en cuanto a una visión de largo plazo se refiere, y en forma paralela al comienzo, internamente, de una serie de medidas destinadas a mejorar el funcionamiento de la economía y su equidad.

NOTAS

1. Nacional Financiera, "Mercado de Valores", 1977
2. El Día, 6- julio- 1977.
3. Uno más Uno, 30- julio- 1978
4. Segundo Informe de Gobierno del presidente José López P. Excélsior, 2- septiembre- 1978
5. Uno más Uno, 30- julio- 1978
6. Excélsior, 17- marzo- 1978
7. Ibidem, 15- marzo- 1978
8. Bank of América, Chasse Manhattan, Bank of Montreal, -- Bank of Tokyo, Bankers Trust, Canadian Import Bank, -- Chemical Bank, First National City Bank, European -- -- American Bank, Mitsubishi Bank, ~~M~~osui Bank of Japan, -- entre otros.
9. De 1974 a 1976, la venta externa de crudo aumentó de -- 1.3 por ciento del valor total de lo exportado a 16 por ciento. Un año después subió a 21 por ciento. En 1979 se elevó a 42 por ciento, y para 1980 se situó en el -- 61.6 por ciento.

Para el presente año se estima que el valor de las exportaciones petroleras ascenderá a 67 por ciento del total de las ventas que México realice en el exterior, con todo y la disminución en el precio internacional -- del crudo.
10. Hasta mediados de 1980, PEMEX ha sido el acaparador de los préstamos extranjeros. Del total de 32 mil millones de dólares, el 22.7 % ha ido a parar a la paraestatal de hidrocarburos, es decir: 7,298 millones de dólares. -

Le sigue el sector eléctrico, con el 19.5% del total. -
Y en tercer lugar aparece el gobierno federal, cuyos --
déficit han acaparado el 17.2% del total de la deuda pú
blica externa del país.

11. Sin considerar los 15,000 millones de dólares en que se
estima el endeudamiento externo del servicio privado.
12. México exporta bienestar aunque más de 10 millones de -
niños menores de seis años, no consuman habitualmente -
leche, carne, pescado y huevos, según los resultados --
preliminares del último censo de población y vivienda.
13. Uno más Uno, 31- julio- 1981.

CONCLUSIONES

En ausencia de una política económica global, a largo plazo, donde se ubique la política de deuda externa del gobierno mexicano, las referidas tendencias a la privatización, bancarización, posiblemente, norteamericanización, no harán sino acentuarse y seguir infringiendo serias limitaciones en términos de las opciones de política interna, y abiertas al poder decisorio del gobierno mexicano.

En primer lugar, el carácter privado y bancario de la deuda pública externa de México tiene graves repercusiones sobre la economía nacional porque en muchas ocasiones lo expedito de su obtención alimentan su aplicación a objetivos de corto plazo y especulativos en lugar de canalizarse a proyectos rentables, autofinanciables y de largo plazo, con lo que la carga que generan sobre las finanzas del país se hace más gravosa.

En segundo lugar, la naturaleza privada y bancaria de la deuda externa del gobierno mexicano ha puesto en evidencia las dificultades del país para negociar medidas relacionadas con el desahogo de su deuda.

Lo anterior plantea, por tanto, una tercera consecuencia, el hecho de que la deuda pública externa de México sea además de privada y bancaria, predominantemente norteamericana es causa, junto con algunos otros factores que no cabe considerar, del abandono de los intentos del régimen anterior por diversificar la dependencia externa del país, multilateralizando al máximo sus contactos de todo tipo con el exterior, y de la vuelta a la bilateralidad en las relacio--

nes internacionales de México. Concretamente, la distancia que frente a Estados Unidos buscó establecer el gobierno -- del presidente Echeverría se ha transformado en búsqueda por el acercamiento en el actual sexenio; y esta nueva tónica no es tanto cuestión de estilo como de peligrosos compromisos reales.

Sin caer en la repetición de las conclusiones parciales, antes mencionadas, se pretende subrayar aquí el peso -- que los factores exógenos han tenido en el control del ritmo de crecimiento del endeudamiento público externo neto de México, así como el carácter legítimo de la introducción de ciertas modificaciones, en las que algunas ni siquiera llegan a denominarse cambios en su sentido estricto.

Se ha visto que los controles previstos en el acuerdo estabilizador, están presentes en la reducción del ritmo de endeudamiento, de más de cinco mil millones de dólares en 1976 a tres mil millones de dólares en 1977 y 1978, con una durabilidad de tres años. Convenio que fue firmado en 1976 entre nuestro gobierno y el Fondo Monetario Internacional.

La existencia de esos controles, que exceden el campo estrictamente financiero, no implica la promoción de cambios profundos de largo plazo. En lo interno, la desigual distribución del ingreso y la riqueza sigue siendo uno de los puntos más criticables del sistema. La exigencia de contraer el déficit del sector público se cumple mal, y básicamente vía reducción del gasto, lo que plantea desajustes y dificultades en el sector social. La inflación empieza a ser abatida, pero ante las presiones de los productores y comerciantes y otros importantes sectores de la sociedad, •

el énfasis para combatirla parece puesto prioritariamente - en una política de contención de salarios, y otras de elevado costo social, no de control de precios. Además, el desempleo sigue siendo uno de los problemas principales del país, agravado por la política de reducción del gasto público, la de contención salarial, y la negativa del sector privado a cumplir su parte del pacto, pagando con inversiones que crearan fuentes de trabajo, los tradicionales beneficios que ha recibido del Estado.

En lo externo, si bien el déficit de la balanza comercial muestra indicios de estar disminuyendo, y ahí el petróleo tiene un importante papel a desempeñar, el cual no ha sido favorable hasta la fecha, continúa siendo muy importante el renglón de salidas de divisas por concepto de servicio al capital prestado. Además es cada vez más grave la dependencia mexicana frente al capital financiero bancario de origen privado, y predominantemente norteamericano, más costoso por necesidad, cuyos plazos se han venido acortando para todos los países independientemente de que en este momento, las condiciones de préstamo para México en mercados internacionales son liberales. Existen límites muy reales a las expectativas de mejorar el perfil de la deuda externa de México, obteniendo plazos de amortización muy largos y períodos de gracia generosos. Las mejoras en el perfil pueden, en todo caso, introducirse a través de la disminución al mínimo de la contratación de deuda de plazo menor de un año, la cual obedece a factores de índole más bien coyuntural.

Otros factores de tipo coyuntural han introducido modi

ficaciones como las ya vistas de surgimiento y alcance de importancia de otros bancos, distintos a los norteamericanos, en el panorama financiero de México. En la explicación de este fenómeno, la riqueza petrolera del país y el desacuerdo entre los gobiernos de México y Estados Unidos en torno al gasoducto, y a otras cuestiones ya referidas, parecen desempeñar un papel importante.

Pero también existen otras modificaciones que pueden traducirse en cambios permanentes, y que reflejan intereses de más largo alcance del gobierno norteamericano buscando, a través de la rígida aplicación de la ley, que sus bancos coloquen sus recursos productivamente, pero teniendo en mente los energéticos mexicanos.

Sin embargo, la principal cuestión que surge de esta investigación es que la actual política de deuda externa del gobierno de México sigue siendo tan legítima y tan de corto alcance como la del gobierno anterior. Su formulación, en los términos aquí expuestos, no es más que una imposición de fuera, ejercida principalmente por el FMI y complementada con las presiones del gobierno norteamericano. De esta forma, la debilidad financiera del país, además de las otras manifestaciones de su dependencia, queda patente hoy como en el pasado, y quizá más hoy que el petróleo, con sus dos caras, ha hecho su aparición en el panorama nacional: funcionando como el polo de atracción mexicano frente al exterior, pero también como elemento que hace difícil la percepción dentro y fuera del país, de algunos problemas estrechamente vinculados al sector de los energéticos que, como en el caso de la deuda pública externa, subsisten, en tanto --

no sean debidamente tratados, como obstáculos a un desarrollo socio-económico justo y equilibrado.

Por último, ante tales hechos, el problema de México no es en sí la política de endeudamiento, la cual se ha venido aplicando por ser eficiente, conceptuándola solamente como una forma idónea no inflacionaria de financiamiento de una buena parte del gasto y la inversión pública; el problema de México es que no existe una verdadera política de desarrollo económico con metas específicamente claras. Pues si bien es cierto que México no puede prescindir de la deuda, también es cierto que sea necesario aminorarla por razones de dependencia.

Por tanto, el gobierno debe formular políticas sectoriales como parte de una política más amplia de desarrollo económico, en donde se estipulen clara y definitivamente tan to las metas como los instrumentos para alcanzarla.

No obstante, y pese a lo ya referido, lo cierto es que, sin temor a equivocarse, el gobierno seguirá el camino más fácil para resolver toda esta situación que cada día va alcanzando niveles más altos: aumentando los subsidios y la sobreprotección a la industria, tratando de reducir los cos tos de producción para aumentar la competitividad en el exterior y, por tanto, tratar de equilibrar la balanza comercial; e incrementando la política de minidevaluación del peso, para intentar fomentar las exportaciones manufactureras y restringiendo las exportaciones que se hacen.

Lo grave de todo ello es que, estas alternativas impli can serios riesgos para una crisis más profunda que la de 1976, por sus repercusiones en los próximos años.

RECOMENDACIONES

Existe la posibilidad de aprovechar las divisas petroleras para el pago de la deuda pública externa. Sin embargo, no parece ser en estos momentos la utilización más adecuada. Es cierto que la deuda externa es una forma de dependencia, pero también es cierto que ante la actual riqueza petrolera del país, y frente a la posibilidad de que ésta sea empleada adecuadamente, existen grandes posibilidades de que esa deuda y la subordinación que implica vayan disminuyendo paulatinamente.

La alternativa será entonces: los ingresos en divisas procedentes del petróleo deberían ser destinados, prioritariamente, para reforzar la capacidad financiera del Estado, revitalizando con ello su papel en la economía, y respaldando su poder decisorio frente a los diversos sectores sociales, principalmente la burguesía, y para pagar las importaciones que el país, y concretamente el sector público, requiera para poner en marcha una estrategia de desarrollo que conceda igual importancia a la industrialización, al empleo, a la producción de alimentos, al comercio exterior y al mejoramiento de las condiciones de vida de la mayoría de la población.

A N E X O S

CUADRO 1

FINANCIAMIENTO OFICIAL EXTERNO PARA MEXICO: 1945-1959
(autorizaciones en millones de dólares)

AÑOS	FMI	BIRF	CIF	EXIMBANK	AID	TOTAL
1945	-	-	-	20.0	-	20.0
1946	-	-	-	-	-	-
1947	22.5	-	-	-	-	22.5
1948	-	-	-	-	-	-
1949	-	24.1	-	-	-	24.1
1950	-	26.0	-	14.2	-	40.2
1951	-	-	-	-	-	-
1952	-	29.7	-	-	-	29.7
1953	-	-	-	-	-	-
1954	50.0	61.0	-	-	-	111.0
1955	-	-	-	-	-	-
1956	-	-	-	72.8	-	72.8
1957	-	-	1.3	16.0	13.6	30.9
1958	-	45.0	-	39.5	-	84.5
1959	22.5	-	-	21.2	-	43.7
TOTAL	95.0	135.8	1.3	183.7	13.6	479.4

FUENTE: OEA, México: Cuadros Estadísticos... p.10,12

CUADRO 2

FINANCIAMIENTO PUBLICO EXTERNO PARA MEXICO, 1945-1964
(Autorizaciones en millones de dólares)

Años	FMI	BIRF	CPI	BID	OE	FS	AID	EXIMBANK	TOTAL
1945	-	-	-	-	-	-	-	20.0	20.0
1946	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1947	22.5	-	-	-	-	-	-	-	22.5
1948	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1949	-	24.1	-	-	-	-	-	-	24.1
1950	-	26.0	-	-	-	-	-	14.2	40.2
1951	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1952	-	29.7	-	-	-	-	-	-	29.7
1953	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1954	50.0	61.0	-	-	-	-	-	-	111.0
1955	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1956	-	-	-	-	-	-	-	72.8	72.8
1957	-	-	1.3	-	-	-	13.6	16.0	30.9
1958	-	45.0	-	-	-	-	-	39.5	84.5
1959	22.5	-	-	-	-	-	-	21.2	43.7
1960	-	25.0	0.2	-	-	-	-	39.0	64.2
1961	45.0	15.0	-	16.0	-	-	-	23.6	99.6
1962	-	160.0	5.0	6.9	-	13.6	20.0	15.4	220.9
1963	-	52.5	0.7	54.0	3.8	17.1	20.5	31.9	180.5
1964	-	-	8.0	3.0	9.8	-	2.0	49.2	72.0
TOTAL	140.0	438.3	15.2	79.9	13.6	30.7	56.1	362.8	1 116.6

FUENTE: Ibidem.

CUADRO 3

DEUDA PÚBLICA DE MEXICO CONTRATADA CON INSTITUCIONES PRIVADAS
1965 - 1970
(Autorizaciones en millones de dólares)

Año	Proveedores	Bonos privados	Bonos públicos	Bonos en manos - privadas	Nacionalizaciones	Otras Instituciones Financieras	T o t a l
1965	51.8	165.0	27.5	-	-	14.00	258.3
1966	105.8	166.7	45.0	-	49.5	15.9	333.4
1967	112.8	316.3	85.2	-	-	40.7	604.5
1968	159.9	310.0	126.7	-	-	70.4	667.0
1969	126.0	301.8	46.9	-	-	184.9	659.6
1970	69.7	267.4	-	-	-	167.0	504.1
TOTAL	626.0	1 527.2	331.3	-	49.5	462.4	3 026.9

FUENTE: BIRF, Current Economic..., 1971, pp.1-3; 1974, pp.2-7

CUADRO 4

DEUDA PÚBLICA DE MÉXICO CONTRATADA CON INSTITUCIONES PRIVADAS:
PENDIENTE AL FINAL DE CADA AÑO: 1965-1970^a
(En millones de dólares)

Año	Proveedores	Bonos privados	Bonos públicos	Bonos en manos - privadas	Nacionali- zaciones	Otras Insti- tuciones Financieras	T o t a l
1965	296.2	487.0	112.8	14.4	49.7	200.1	1 160.2
1966	317.4	454.1	137.2	13.0	43.9	194.2	1 159.4
1967	341.0	436.1	172.0	12.1	38.3	187.6	1 187.1
1968	370.1	585.3	243.9	11.1	82.9	209.8	1 503.1
1969	437.1	703.2	356.0	10.0	28.6	231.1	1 766.0
1970	456.0	783.8	394.8	8.9	23.7	370.4	2 037.3

^a Incluye la parte no desembolsada.
FUENTE: Ibidem.

CUADRO 5

DISTRIBUCION SECTORIAL DEL FINANCIAMIENTO OFICIAL EXTERNO
CANALIZADO A MEXICO DE 1958 a 1964

(autorizaciones en millones de dólares)

Sector	Monto	%
Transporte	190.5	27.0
Electrificación	153.8	22.0
Industria a)	82.8	12.0
Desarrollo agrícola b)	75.5	11.0
Financiamiento compensatorio	67.5	9.7
Obras de riego	58.2	8.3
Vivienda	50.0	7.2
Agua potable	9.2	1.3
Educación superior	1.5	0.2
Otros c)	9.3	1.3
TOTAL	698.3	100.0

a) Incluye cerca de 60 millones de dólares canalizados a industrias privadas y poco más de 23 millones canalizados a industrias de participación estatal.

b) Incluye colonización, mejor uso de la tierra y desarrollo regional.

c) Incluye salud pública, promoción de exportaciones y estudios de reinversión.

FUENTE: Op. Cit; OEA, México: Cuadros Estadísticos...

CUADRO 6
DEUDA PÚBLICA EXTERNA DE MEXICO 1960-1970
(autorizaciones en millones de dólares)

AÑOS	De origen Social									De origen Privado							Total
	FMI	IMRF	CIF	BID	FOE	FPS	AID	EXIMBANK	Sub-total	Sub-total	Proveedores	Bancos	Banca pública	Bonos en Manos Privadas	Nacionalizaciones	Otros	
1960	-	25.0	0.2	-	-	-	-	39.0	64.2	-	-	-	-	-	-	-	64.2
1961	45.0	15.0	-	16.0	-	-	-	23.6	99.6	-	-	-	-	-	-	-	99.6
1962	-	160.0	5.0	6.9	-	13.6	20.0	15.4	220.9	-	-	-	-	-	-	-	220.9
1963	-	52.5	0.7	54.0	3.8	17.1	20.5	31.9	180.5	-	-	-	-	-	-	-	180.5
1964	-	-	8.0	3.0	9.8	-	2.0	49.2	72.0	-	-	-	-	-	-	-	72.0
1965	-	167.0	5.8	21.0	34.0	4.8	21.5	108.3	362.4	258.3	51.8	165.0	27.5	-	-	14.0	620.7
1966	-	19.0	0.3	23.3	16.1	0.5	3.0	201.6	263.8	332.4	105.8	166.7	45.0	-	49.5	15.9	597.2
1967	-	-	-	1.4	67.1	-	-	75.2	143.7	604.5	112.8	316.3	85.2	-	-	40.7	748.2
1968	-	142.5	7.3	48.6	3.7	-	-	63.7	265.8	667.0	159.9	310.0	126.7	-	-	70.4	932.8
1969	-	65.0	-	61.5	34.8	-	-	35.0	196.3	659.6	126.0	301.8	46.9	-	-	184.9	855.0
1970	-	146.8	1.5	32.2	58.8	-	-	24.8	264.1	504.1	69.7	267.4	-	-	-	167.0	764.2
TOTAL	45.0	792.8	29.8	267.9	228.1	36.0	67.0	667.7	2133.3	2026.9	624.0	1527.2	331.3	-	49.5	462.4	5160.2

La historia de los bonos mexicanos en moneda extranjera es relativamente reciente. Se inició en 1963 con una emisión de 40 millones de dólares colocados en el Mercado Norteamericano. En 1966, México incursiona en el mercado del Eurodólar con dos emisiones por un total de 45 millones de dólares.

A finales de 1970 la deuda pendiente de pago por concepto de bonos en manos privadas era de sólo 8.9 millones de dólares. Al año siguiente resultó todavía menor, pero en 1972 una nueva emisión, por 61.5 millones de dólares hace que en 1973 la deuda de este tipo, pendiente de pago aumente a 66.7 millones de dólares. Como no ha habido otra emisión, ésta ha venido disminuyendo.

Sólo se registra una partida de 49.5 millones de dólares en deuda por este concepto, a lo largo del período 1965-1970. Esta corresponde al año de 1967 y se origina en la mexicanización de la industria azucarera en 1966. A partir de entonces este renglón también ha ido disminuyendo.

Comprende básicamente instituciones financieras privadas distintas de los bancos comerciales, tales como las llamadas financieras industriales, de ventas al consumidor y las compañías de arrendamiento.

Fuente: Op. Cit., OEA, México: Cuadros Estadísticos...

CUADRO 7

CRECIMIENTO DE LAS UTILIDADES INTERNACIONALES DE TRECE BANCOS PRIVADOS
NORTEAMERICANOS: 1970-1976
(como porcentaje del total de las utilidades)

BANCOS	1970 %	1971 %	1972 %	1973 %	1974 %	1975 %	1976 %	Tasa compuesta de crecimiento anual : 1970 - 1976 %
Bank of America Corp.	15.0 ^{a)}	19.0 ^{a)}	21.0 ^{a)}	24.0 ^{a)}	29.0	41.0	40	37.7
Citicorp	40.0	43.0	54.0	60.0	62.0	70.0	72	33.2
Chase Manhattan Corp.	22.0	29.0	34.0	39.0	47.0	56.0	78	26.9
Manufacturers Hanover Corp.	13.0	24.0	29.0	36.0	47.2	49.5	56	42.7
J.P. Morgan and Co.	25.0	28.9	35.0	45.9	45.0	60.0	53	35.2
Bankers Trust New York Corp.	14.5 ^{a)}	19.1 ^{a)}	31.0 ^{a)}	40.0	52.0	62.0	64	38.4
Chemical New York Corp.	10.0	17.0	14.2	18.5	34.0	45.0	44	42.0
First Chicago Corp.	2.0	7.0	11.0	12.0	3.0	34.0	17	97.0
Continental Illinois Corp.	(0.2)	3.0	17.0	20.0	4.0	13.0	23	64.9 ^{b)}
Charter New York Corp.	12.0 ^{a)}	20.0 ^{a)}	28.0	41.9	63.0	59.0	58	48.4
First National Boston Corp.	8.0	8.8	12.1	10.0	9.5	16.0	65	15.6
Wells Fargo and Co.	9.0	14.0	15.0	17.0	12.0	13.7	12	21.5
Security Pacific Corp.	0.4	2.0	5.0	12.0	16.0	13.0	7	112.0
TOTAL	16.7	22.1	28.2	34.2	37.8	47.7	49	36.4

a) Estimaciones

b) Tasa de crecimiento cuatrianal

FUENTE: Committee on Foreign... agosto 1977, p.11

CUADRO 8
MEXICO: DEUDA EXTERNA EL SECTOR PUBLICO, a/ 1975 y 1976
(Millones de dólares)

	Saldo al 31-XII-75	Disposi- ción	Amorti- zación.	Ajus- te b/	Saldo al 31-XII-76	Variación	
						Absoluta	Porcentaje
A. DEUDA A PLAZO DE UN AÑO O MAS	<u>11 612.0</u>	<u>5 850.5</u>	<u>1 525.5</u>	<u>-13.6</u>	<u>15 923.4</u>	<u>4 311.4</u>	<u>37.1</u>
1. <u>Gobierno Federal</u>	<u>1 550.6</u>	<u>1 447.9</u>	<u>103.4</u>	<u>-31.3</u>	<u>2 863.8</u>	<u>1 313.2</u>	<u>84.7</u>
2. <u>Organismos y Empresas Controlados</u>	<u>5 515.4</u>	<u>2 102.9</u>	<u>743.4</u>	<u>18.8</u>	<u>6 893.7</u>	<u>1 378.3</u>	<u>25.0</u>
a. Sector Eléctrico	2 782.6	680.2	206.1	7.4	3 264.1	481.5	17.3
b. Petróleos Mexicanos	1 440.8	766.0	389.3	-9.5	1 827.0	386.2	26.8
c. Sector Ferrocarriles	371.6	218.7	49.8	-0.4	540.1	168.5	45.3
d. Dtos	920.4	438.0	98.2	21.3	1 262.5	342.1	37.2
3. <u>Entidades Públicas Financieras</u>	<u>2 231.7</u>	<u>1 628.4</u>	<u>259.3</u>	<u>6.0</u>	<u>3 606.8</u>	<u>1 375.1</u>	<u>61.6</u>
a. Nacional Financiera, S.A.	1 060.3	831.8	105.7	5.5	1 791.9	731.6	69.0
b. Dtras	1 171.4	796.6	153.6	0.5	1 814.9	643.5	54.9
4. <u>Dtras Entidades Públicas</u>	<u>2 314.3</u>	<u>671.3</u>	<u>419.4</u>	<u>-7.1</u>	<u>2 559.1</u>	<u>244.8</u>	<u>10.6</u>
a. Teléfonos de México, S.A.	597.1	182.2	93.3	1.0	687.0	89.9	15.1
b. Departamento del Distrito Federal	460.7	70.3	12.1	1.9	520.8	60.1	13.0
c. Altos Hornos de México	362.4	95.8	19.0	-4.7	434.5	72.1	19.9
d. Dtras	894.1	323.0	295.0	-5.3	916.8	22.7	2.5
B. DEUDA A PLAZO MENOR DE UN AÑO	<u>2 837.0</u>	-	-	-	<u>3 676.8</u>	<u>839.8</u>	<u>29.6</u>
1. <u>Organismos y Empresas Controlados</u>	<u>670.8</u>	-	-	-	<u>656.8</u>	<u>-14.0</u>	<u>-2.1</u>
2. <u>Entidades Públicas Financieras</u>	<u>2 104.7</u>	-	-	-	<u>2 960.9</u>	<u>856.2</u>	<u>40.7</u>
3. <u>Dtras Entidades Públicas</u>	<u>61.5</u>	-	-	-	<u>59.1</u>	<u>-2.4</u>	<u>-3.9</u>
C. TOTAL	<u>14 449.0</u>	-	-	-	<u>19 600.2</u>	<u>5 151.2</u>	<u>35.6</u>

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1980

CUADRO 9

DEUDA PUBLICA EXTERNA DE MEXICO: AUTORIZACIONES, 1970-1976

AÑOS	Autorizaciones en miles de dólares
1970	782 424
1971	799 214
1972	966 711
1973	2 115 448
1974	3 014 461
1975	4 011 110
1976	5 506 443

Fuentes: BIRF, World Debt...p.117.

CUADRO 10

DEUDA PÚBLICA MEXICO CONTRATADA CON EL GOBIERNO DE ESTADOS
UNIDOS, PENDIENTE AL 31 DE DICIEMBRE DE 1973^a

Institución	Monto (millones de dólares)
AID	68.8
EXIMBANK	514.8
BIRF	526.0
CFI	11.7
BID (capital ordinario)	149.6
Fondo para Operaciones Especiales	137.8
Fondo Fiduciario de Progreso Social	10.2
TOTAL	<u>1 418.9</u>

FUENTE: Op. Cit, OEA, México: Cuadros Estadísticos..., pp.1-6

CUADRO 11
INSTITUCIONES DE FINANCIAMIENTO INTERNACIONAL
ACTIVAS EN MEXICO

Institución	Autorizaciones hasta 1973 (millones de dólares)	%del total
Multilaterales		
FMI	342.5	9
BIRF	1 601.1	40
CFI	0.0	0
BID (ordinario)	406.1	10
Operaciones especiales	362.0	9
Progreso Social	36.0	1
SUBTOTAL	2 800.7	70
Bilaterales		
AID	87.3	2
EXIMBANK	1 150.5	28
SUBTOTAL	1 238.2	30
TOTAL	4 038.9	100

FUENTE: Ibidem, pp.28-74

CUADRO 12

DEUDA PUBLICA DE MEXICO CONTRATADA CON INSTITUCIONES
INTERNACIONALES DE CREDITO, PENDIENTE AL 31 DE DICIEMBRE DE 1973^a

Institución	Monto (millones de dólares)
Bilaterales	
AID	68.8
EXIMBANK	<u>514.8</u>
SUBTOTAL	<u>583.6</u>
Multilaterales	
FMI	---
BIRF	1 315.2
AIF	---
CFI	29.3
BID (capital ordinario)	374.0
Fondo para Operaciones Especiales	344.7
Fondo Fiduciario de Progreso Social	<u>25.4</u>
SUBTOTAL	<u>2 088.6</u>
TOTAL	2 672.2

FUENTE: Ibidem, pp. 1-6

CUADRO 13

RELACION DEUDA - IMPORTACIONES

I Años	II Servicio de la deuda externa de México (millones de dólares)	III Valor de las importa ciones de mercancías de México (millones de dólares)	IV Deudas sobre importacio nes. II/III %
1961	213.6	1 138.6	18.7
1962	298.5	1 143.0	26.1
1963	287.4	1 239.6	23.1
1964	422.5	1 492.9	28.2
1965	484.3	1 559.6	31.0
1966	540.3	1 605.1	33.6
1967	582.0	1 748.2	33.2
1968	790.0	1 960.1	40.3
1968	629.6	2 078.0	30.2
1970	791.0	2 460.8	32.1
1971	723.6	2 253.9	32.0
1972	808.8	2 717.8	29.7

FUENTE: Banco de México y Nacional Financiera ...

CUADRO 13

RELACION DEUDA - IMPORTACIONES

I Años	II Servicio de la deuda externa de México (millones de dólares)	III Valor de las importa ciones de mercancías de México (millones de dólares)	IV Deudas sobre importacio nes. II/III %
1961	213.6	1 138.6	18.7
1962	298.5	1 143.0	26.1
1963	287.4	1 239.6	23.1
1964	422.5	1 492.9	28.2
1965	484.3	1 559.6	31.0
1966	540.3	1 605.1	33.6
1967	582.0	1 748.2	33.2
1968	790.0	1 960.1	40.3
1968	629.6	2 078.0	30.2
1970	791.0	2 460.8	32.1
1971	723.6	2 253.9	32.0
1972	808.8	2 717.8	29.7

FUENTE: Banco de México y Nacional Financiera ...

CUADRO 14

CUANTA CORRIENTE DE LA BALANZA DE PAGOS MEXICANA:
1970 - 1976

Años	Millones de dólares
1970	- 945.9
1971	- 726.2
1972	- 761.5
1973	- 1 191.6
1974	- 2 558.1
1975	- 3 768.9
1976	- 3 023.7

Fuente: Banco de México, Indicadores..., abril 1975
abril, 1977

CUADRO 15

DEUDA PUBLICA EXTERNA DE MEXICO A PLAZO MAYOR DE UN AÑO; 1970-1976
 (monto pendientes de pago al final de cada año en millones de dólares sólo cantidades desembolsadas)

Años	De origen oficial			De origen privado			Total	Privado como % del total	
	Gobierno	Organizaciones internacionales	Subtotal	Proveedores	Instituciones financieras	otros b)			Subtotal
1970	420 144	758 382	1 178 526	351 944	1 678 563	18 787	2 049 294	3 227 820	63.5
1971	396 767	863 167	1 279 934	323 030	1 905 083	14 612	2 242 725	3 522 659	63.7
1972	405 979	1 006 061	1 412 040	288 455	2 206 195	10 438	2 505 088	3 917 128	64.0
1973	424 439	1 176 554	1 600 993	293 086	3 515 931	6 262	3 815 279	5 416 272	70.4
1974	543 213	1 414 278	1 957 491	475 434	5 639 765	2 087	6 117 286	8 074 777	75.6
1975	717 098	1 624 152	2 341 250	455 728	8 550 074	-	8 910 802	11 252 052	79.2
1976	801 761	1 824 834	2 626 595	426 580	12 493 986	-	12 920 566	15 547 161	83.1

a) Incluye bancos y financieras, siendo los bancos los predominantes.

b) Incluye emisiones de bonos y nacionalizaciones.

FUENTE: Op. Cit., Banco Mundial, World Debt ..., pp. 117-118

CUADRO 16

MEXICO: INTEGRACION PORCENTUAL DEL DESTINO DE LA DEUDA PUBLICA EXTERNA A PLAZO MAYOR DE UN AÑO. AL 31 DE DICIEMBRE DE 1976

TOTAL	100.0
Sector público federal	59.2
Gobierno federal (SOF, Recursos Hidráulicos)	13.4
Organismos y empresas controlados	45.8
Sector eléctrico	22.8
Petróleos Mexicanos	10.6
Sector Ferrocarriles	3.5
Caminos y Puentes Federales de Ingresos y S.C.	1.5
Aeroméxico, S.A.	0.3
Guanos y Fertilizantes de México, S.A.	0.6
Conjunto Industrial Sahagún	0.9
Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, S.A.	1.9
Productos Pesqueros Mexicanos	0.2
Compañía Nacional de Subsistencias Populares	3.5
Intermediarios financieros	23.0
Nacional Financiera, S.A.	11.4
Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A.	3.6
Fideicomiso (FONATUR, FIRA-FEFA)	2.8
Banco Nacional de Crédito Rural, S.A.	2.6
Financiera Nacional Azucarera, S.A.	2.6
Otras entidades	17.8
Departamento del Distrito Federal	3.7
Sistema de Transporte Colectivo	1.8
Altos Hornos de México, S.A.	3.0
Teléfonos de México, S.A.	4.4
Otros	4.9

FUENTE: Nacional Financiera, Mercado de... N° 51, 20, 1976

CUADRO 17
 DEUDA EXTERNA DEL SECTOR PUBLICO^a), 1977
 (Millones de dólares)

Mes	Saldos al final del mes		
	TOTAL	Plazos	
		mayor de un año	menor de un año
Enero	19 668.3	15 959.8	3 708.5
Febrero	19 731.4	15 928.5	3 802.9
Marzo	20 241.6	16 289.4	3 952.2
Abril	20 479.6	16 399.5	4 080.1
Mayo	20 535.9	16 510.5	4 025.4
Junio	20 948.0	16 975.6	3 972.4
Julio	21 361.2	17 292.5	4 068.7
Agosto	21 516.0	17 527.2	3 988.8
Septiembre	21 944.4	18 301.5	3 642.9
Octubre	22 411.8	18 821.3	3 590.5
Noviembre	23 088.6	19 620.8	3 467.8

FUENTE: Secretaría de Programación y Presupuesto,
 " Información económica...", N^o 4, 1978, p.125

CUADRO 18

Año	Pesos por dólar	Variación (M/N)	Deuda (mill. dólares)	Deuda (mill. de pesos)
1977	22.73	-	22,912	520,789.7
1978	22.72	-1cv.	26,264	596,718.1
1979	22.80	-8cvs.	29,757	678,459.6
1980	23.25	-45cvs.	34,200	795,150
1981e	24.50	-125cvs.	39,200	960,400

Nota.- el tipo de cambio de 1981 corresponde al 30 de abril

FUENTE: Proceso N° 243,29 de Junio, 1980 p.7

BIBLIOGRAFIA

- CECEÑA, Cervantes José Luis, México en la Orbita Imperial, México, El Caballito, 1979.
- FLORES, de la Peña Horacio, "Los obstáculos al desarrollo económico. El Desequilibrio - Fundamental", México, Tesis, UNAM, 1955.
- GAITAN, García José Antonio, "La Deuda Pública en el desarrollo económico de México", México, Tesis, UNAM, 1978.
- GREEN, Rosario, "La Cooperación económica financiera internacional de la posguerra en América Latina: el caso de México", México, Tesis, UNAM, 1966.
- GREEN, Rosario, El Endeudamiento Público Externo de México 1940-1973, México, Colegio de México, 1976
- GRIBOMONT, C. y RIMEZ, M. "La Política económica del gobierno de Luis Echeverría (1971-1976): Un Primer ensayo de interpretación", México, Trimestre Económico, Vol. XLIV (4), Octubre de 1977.
- HANSEN, Alvin Harvey, Política Fiscal y Ciclo Económico, México, FCE, 1945.
- HANSEN, Alvin Harvey, Teoría Monetaria y Política Fiscal, México-Buenos Aires, FCE, 1954.
- KEYNES, John Maynard, Principios de Economía Política, México, FCE, 1946.

- LEON, Islas Luis, "Causas y Efectos del Endeudamiento Ex--
terno del sector público en México", Mé-
xico, Tesis, UNAM, 1979.
- MIKESSELL, Raymond, Mecanismo de ayuda externa, México, - -
CEMLA, 1964.
- RETCHKIMAN, K. Benjamin, Introducción al estudio de la Eco-
nomía Pública, México, UNAM, 1977.
- SAMUELSON, Paul Anthony, Cursos de Economía Moderna, Ma- -
drid, Aguilar, 1968.
- SAMUELSON, Paul Anthony, Fundamentos del análisis económi-
co, Buenos Aires, El Ateneo, 1957.
- TAMAMES, Ramón, Estructura Económica Internacional, Madrid,
Alianza Editorial, 1970.
- VERNON, Raymond, El Dilema del desarrollo económico de Mé-
xico, México, Diana, 1966.
- WIONCZEK, Miguel S., Endeudamiento Externo de los países -
en desarrollo, México, Colegio de Mé-
xico, CPESTM, 1979.

HEMEROGRAFIA

<u>El Día</u>	Enrique Ramírez y Ramírez	
Diario	México, D.F.	1977-1981
<u>Excélsior</u>	Regino Díaz Redondo	
Diario	México, D.F.	1978-1981
<u>Proceso</u>	Julio Scherer García	
Semanal	México, D.F.	1977-1981
<u>Uno más Uno</u>	Manuel Becerra Acosta	
Diario	México, D.F.	1978-1981

DOCUMENTOS E INFORMES

- Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, El -- Banco Mundial, la CPI y la AIF. Sus normas y operaciones. Washington, D.C., 1974.
- Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, - - - Current Economic Position and Prospects of México. -- Washington, D.C., 1971.
- Banco de México, S.A., Indicadores Económicos, abril - 1975 y 1977.
- Banco de México, S.A., Informe Anual, 1977.
- Banco de México, S.A. y Nacional Financiera, S.A., Informes Anuales.

- Banco Mundial, World Debt Tables, 167/78, Washington, -
D.C., 1978.
- Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A., México, - -
1971.
- Committes on Foreign Relations, Subcommittes on Foreign
Economy, U.S. Senate, International Debt, the Banks, -
and U.S. Foreign Policy, Washington, D.C. 1977.
- Díaz, Ordaz Gustavo, "Discurso al protestar como presi-
dente de la República ante el Congreso de la Unión, el
Primero de diciembre de 1964", Los presidentes de Méxi-
co ante la Nación, México, XLVI Legislatura de la Cáma-
ra de Diputados, tomo IV, 1966.
- Díaz, Ordaz Gustavo, "Mensaje a la Nación", México, -
PRI, 17 de noviembre de 1963.
- Díaz, Ordaz Gustavo, "Primer Informe de Gobierno". -
Los presidentes de México ante la Nación, México, XLVI
Legislatura de la Cámara de Diputados, tomo IV, 1966.
- Nacional Financiera, "Mercado de Valores", diciembre -
de 1976, enero de 1977.
- Organización de Estados Americanos, México: Cuader--
nos estadísticos de financiamiento externo por las a--
gencias oficiales con sede en Washington, D.C., 1974.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Informe 1980.
- Secretaría de Programación y Presupuesto, "Informa- -
ción económica y social básica", México, marzo de 1978.